

Corre Argentina Suc. 43 (B)	FRANQUEO A PAGAR Cuenta Nº 430

REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARÁ DE DIPUTADOS DE LA NACION

3ª REUNION — Continuación de la 1ª SESION ORDINARIA —
MAYO 18 DE 1994

Presidencia de los señores diputados Alberto Reinaldo Pierri,
Carlos Alberto Romero y Horacio Daniel Usandizaga

Secretarios: doctores Esther H. Percyra Arandía de Pérez Pardo,
Enrique Horacio Picado y Ariel Puebla

Prosecretarios: doctor Juan Estrada y señor Juan Carlos Stavale

DIPUTADOS PRESENTES:

ARASTO, Angel Leónidas
ABUAGGLE, Carlos Enrique
ACENOLAZA, Florencio Gilberto
ACENI, Antonio
ADAME, Felipe Teófilo
ALBAMONTE, Alberto Gustavo
ALBERTI, Juan Carlos
ALCALA, Néstor Ricardo
ALENDE, Oscar Eduardo
ALGABA, Ernesto Pedro Andrés
ALSOGARAY, Alvaro Carlos
ALVAREZ, Carlos Alberto
ALVAREZ, Carlos Raúl
ALVAREZ GARCIA, Normando M.
AMADEO, Eduardo Pablo
ANTELO, José María
ARAGONÉS de JUÁREZ, Mercedes
ARANDA, Saturnino Dantti
ARGUELLO, Jorge Martín Arturo
ARIAS, César
ARMENDÁRIZ, Alejandro
ARRECHEA, José Salvador
AYALA, Susana Beatriz
AYETZ, Liliانا
BALESTRA, René Helvecio
BALESTRINI, Alberto Edgardo
BALESTRINI, Miguel Alberto
BAUTER, Carlos Mario
BARBERA, Eliseo
BARBOTTI, Attilio Ector
BARBIONUEVO, Eduardo E.
BAUM, Daniel
BECERRA, Carlos Armando
BECERRA, Nicolás Eduardo
BENEDETTI, Jorge Enrique
BENCI, María Cristina
BERMONGARAY, Antonio Tomás
BERMÚDEZ, María del Pilar
BIANCHI SILVESTRE, Marcela
BININO, Miguel Angel
BORDA, Osvaldo
BRACCHI, Osvaldo Américo
BRANDA, Carlos Ernesto
BRAYO, Alfredo Pedro
BRESEK, Adalberto Edgardo

BRUNELLI, Naldo Raúl A.
BRUZZO, Omar Obdulio
BULLRICH, Patricia
BUSSI, Antonio Domingo
CABIRÓN, Juan Carlos
CALLABA, Anibal
CAMANO, Eduardo Oscar
CAMARA, Mario Angel
CAMPERO, Rodolfo Martín
CARCA, Elisa Beatriz
CASARI de ALARCIA, Leonor
CASTILLO, Oscar Anibal
CASTRO, Carlos José
CERDERA, Rogelio Rafael
CLOSS, Ramón Alberto
CORCHUELO BLASCO, José M.
CROSTELLI, Juan Carlos
D'ALESSANDRO, Miguel
D'ELIA, Roberto Antonio
DEL FABRO, Lilián
DELLEPIANE, Carlos Francisco
DÍAZ MARTÍNEZ, Jorge Raúl
DIGÓN, Roberto Secundino
DI TULLIO, Héctor Hernacio
DRISALDI, María Rita
DUMÓN, José Gabriel
DURANONA y VEDIA, Francisco de
DURRIEU, Marcela Margarita
ESCOBAR, Jorge Alberto
ESTEVEZ ROERO, Guillermo E.
FABRISSIN, Carlos Alberto
FALLETI, Julio César José
FAYAD, Víctor Manuel
FELGUERAS, Ricardo Ernesto
FERNÁNDEZ GILL, Guillermo
FERNÁNDEZ MELJIDE, Graciela
FIGUEROA, Pedro Octavio
FLORES, Rafael Horacio
FRAGOSO, Francisco Wilces
FUNES, Carlos Deleio
GALANTE, Pedro Jorge
GARCÍA MORENO, Miguel Angel
GAUNA, Juan Octavio
GAZIA, Rodolfo Mauricio
GIMÉNEZ, Délfior Abel
GIMÉNEZ, Ramón Francisco
GIOJA, José Luis

GOLPE, Carlos Horacio
GÓMEZ CENTURIÓN, Carlos E.
GONZÁLEZ, Antonio Erman
GONZÁLEZ CABANAS, Tomás W.
GONZÁLEZ GAVIOLA, Juan H.
GRANADOS, Dulce
GREEN, Gustavo Adolfo
GUZMÁN, María Cristina
HARDY, Anibal Osvaldo
HERNÁNDEZ, Antonio María
HERREIRA, Bernardo Eligio
IBARRIA, José María
IBARRECHE, Julio César
ITURRE, César Eusebio
JAUNARENA, José Horacio
JUNCOSA, Rodolfo Aldo
KAHLER, Ernesto Rolando
KAMMERATH, Germán Luis
KELLY, Elsa Diana Rosa
KESSLER, Ana Raquel
KOTH, Carlos
LAFALLA, Arturo Pedro
LAHOZ, José Fernando
LAMBERTO, Oscar Santiago
LARRABURU, Dámaso
LECONTE, Ricardo Guillermo
LEGUIZAMÓN, María Laura
LÓPEZ, Alcides Humberto
LÓPEZ, José Augusto
LÓPEZ ARIAS, Marcelo E.
LOSADA, Luis Enrique
LYNCH, Carlos Alberto
LLOPIS, Enrique Raúl
MACEDO, Horacio Antonio
MACHADO, Oscar Alfredo
MAIDANA, Elsa Ignacia
MANFREDOTTI, Carlos
MAQUEDA, Juan Carlos
MARCOLLI, Juan Miguel A.
MARCOS, Ricardo Ernesto
MARTÍNEZ, Esteban
MARTÍNEZ, Manuel Luis
MARTÍNEZ, Silvia Virginia
MARTÍNEZ GARBINO, Emilio E.
MATHOV, Enrique José
MENDOZA, Claudio Ramiro
MENDOZA, Martín

MENECHINI, Javier Reynaldo
 MERCADER, Martha Evelina
 MERCADO LUNA, Ricardo Gastón
 MICHELLI, Marco Aurelio
 MIGLIOZZI, Julio Alberto
 MIRALLES de ROMERO, Norma
 MOLARDO, Elvio Francisco
 MOLINAS, Ricardo Francisco
 MOREAU, Leopoldo Raúl
 MUELEN, Mabel Hilda
 MUSOZ, Marcelo Bernardo
 MURIEL, Néstor Jorge
 NATALE, Alberto Adolfo
 NEGRI, Mario Raúl
 NIEVA, Alejandro Mario
 NINO, Jorge
 NOVAU, Pedro José
 OLIVERA, Enrique José
 ORGAZ, Carlos Alfredo
 ORQUIN, Leopoldo Manuel
 PARADI, Alberto
 PARASÓN, José María
 PAROLA, José María
 PISQUAL, Rafael Manuel
 PELÁEZ, Víctor
 PELLIN, Osvaldo Francisco
 PERE, Lorenzo Antonio
 PERALTA, Aníbal Pedro
 PÉREZ, Jorge Telmo
 FERNANDETTI, Horacio F.
 PESCE, Félix
 PICCININI, Ana Ida
 PICHETTO, Miguel Ángel
 PIERRI, Alberto Reinaldo
 PINTO, Guillermo
 POLINO, Héctor Teodoro
 POLO, Luis Nicolás
 PRAT, Alfredo Ernesto
 RE, Ricardo Horacio
 RICO, Aldo
 RODRIGUEZ, Mabel E.
 RODRIGUEZ SANUDO, Hugo B.
 ROJO, Rubén Darío
 ROMERO, Carlos Alberto
 ROMERO, Humberto Antonio

ROY, Irma
 RUBINI, Mirta Elsa
 RUIZ PALACIOS, José David
 SAADI, Ramón Eduardo
 SALINO, María Antonia
 SAMPIETRO, Perei
 SANCHEZ GARDEANO, Roque
 SANTÍN, Edmundo
 SARQUIZ, José Alberto
 SCELZI, Carlos José
 SEBASTIANI, Gerardo A.
 SOBRINO, Marcelita María
 SOLANAS, Fernando E.
 SORIA, Carlos Ernesto
 SPINOSA, Augusto Juan
 STORANI, Federico
 SUCARIA, Nery
 SUERO, Carlos Adolfo
 TENEV, Carlos
 TEODOSIU, Jorge Nicolás
 TERRAGNO, Roberto Héctor
 TOONI de VERA, Adriana
 TOMA, Miguel Ángel
 TOPA, Raúl Roque
 TOTO, Francisco Patricio
 TRETTEL MEYER, Raúl
 TROYANO, Silvia Elena
 USANDIZAGA, Horacio Daniel
 VALCARCEL, Juan Manuel
 VARELA, Néstor Ángel
 VARELA CID, Eduardo
 VÁZQUEZ, Raúl
 VENEZIA, Guillermo Edgardo
 VICCHI, Raúl Horacio
 VIGLIONE, Atilio Oscar
 VITER, José Alberto
 ZAVALLA, José Luis
 ZICARELLI, Orlando A.

AUSENTES, EN MISIÓN OFICIAL:

FOLLONI, Jorge Oscar
 GALVÁN, Raúl Alfredo
 HUMADA, Raúl

MATZKIN, Jorge Rubén
 MICHTTE, Salomón Antonio

AUSENTES, CON LICENCIA:

ROGGERO, Humberto Jesús

AUSENTES, CON SOLICITUD DE LICENCIA PENDIENTE DE APROBACION DE LA HONORABLE CAMARA:

ALVAREZ ECHAGÜE, Raúl Angel
 BONOMI, Silvia Mónica
 CASTILLO, José Luis
 DAUD, Jorge Carlos
 HERRERA ARIAS, Manuel H.
 MENEM, Carlos Omar
 NEDEL, Jorge Humberto
 RODRIGUEZ, Jesús
 RODRIGUEZ, José
 SCHIARETTI, Juan

AUSENTES, CON AVISO:

BISCHOF, Enrique Alberto
 CALMI, Fernando Enrique
 CEBALLOS, Walter Alberto
 D'AMBROSIO, Angel Mario
 GALLO, Orlando Juan
 GARAY, Nicolás Alfredo
 GOLPE, Néstor Lino
 GUERRERO, Luis Seraffín
 MONTIEL, Sergio Alberto
 MORELLO, Emilio Pedro
 MUNIAGUERRIA, Marcelo Julio
 NACUL, Miguel Camel
 ORTIZ MALDONADO, Gastón H.
 PATTERSON, Ricardo Ansell
 PERRINI, Cleonida Eulalia
 RODRIGO, Esteban Joaquín
 ROIG, Angel
 VÁZQUEZ, Silvia Beatriz
 ZUCCARDI, Cristina

—La referencia acerca del distrito, bloque y período de mandato de cada señor diputado puede ser consultada en el Diario de Sesiones correspondiente a la sesión preparatoria (de reunión), de fecha 11 de mayo de 1994.

SUMARIO

1. Continúa la consideración del dictamen de las comisiones de Economía, de Comercio, de Presupuesto y Hacienda y de Economías y Desarrollo Regional por el que se aceptan las modificaciones introducidas por el Honorable Senado al proyecto de ley que lo fuera enviado en revisión sobre reglamentación de las actividades en las zonas francas (106-P.E.-92). Se sanciona definitivamente (ley 24.331). (Página 656.)
2. Moción de orden formulada por el señor diputado Hernández de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento a fin de solicitar el tratamiento del proyecto de resolución del señor diputado Usandizaga y otros por el que se solicitan informes al Poder Ejecutivo sobre las razones que aconsejan la creación de la Secretaría de Seguridad Interior (831-D-94), y del proyecto de resolución del que es coautor por el que se solicitan informes verbales al señor ministro del Interior sobre el cumplimiento de la ley 24.306, de intervención a la provincia de Santiago del Estero. No se vota por falta de quórum. (Pág. 690.)

3. Apéndice:

A. Sanciones de la Honorable Cámara. (Pág. 692.)

B. Inserciones solicitadas por los señores diputados:

1. Drisaldi. (Pág. 696.)
2. López Arias. (Pág. 697.)
3. Hardy. (Pág. 698.)
4. Terragno. (Pág. 699.)
5. Giménez (R. F.). (Pág. 700.)
6. Corchuelo Blasco y Abihaggle. (Pág. 701.)
7. Romero (C. A.). (Pág. 730.)

—En Buenos Aires, a los 18 días del mes de mayo de 1994, a la hora 16 y 30:

I.

REGLAMENTACION DE LAS ACTIVIDADES EN LAS ZONAS FRANCAS

(Continuación)

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa la sesión. Prosigue la consideración del dictamen de las comisiones de Economía, de Comercio, de Pre-

supuesto y Hacienda y de Economías y Desarrollo Regional por el que se aceptan las modificaciones introducidas por el Honorable Senado al proyecto de ley que le fuera enviado en revisión sobre reglamentación de las actividades en las zonas francas (106-P.E.-92).¹

Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. (Becerra (N. E.). — Señor presidente: finalmente creo que el Congreso de la Nación habrá de dar sanción definitiva a un emprendimiento extensamente pregonado por distintas expresiones del quehacer económico argentino y de todos los ámbitos del país.

Este proyecto tuvo sanción en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. Por una decisión política acordada fundamentalmente con el señor diputado Vicchi en la sesión anterior, se resolvió pasar a un cuarto intermedio para escuchar claramente el pensamiento de los legisladores que representan a los distintos sectores del país y que tienen interés en este proyecto como polo de desarrollo de sus respectivos territorios provinciales.

La regulación jurídica de las zonas francas hoy es un imperativo ineludible. Además, tiene una importancia fundamental en la sociedad argentina. Ya dijimos que desde distintos sectores de la vida económica de nuestro país se han hecho incesantes pedidos al Congreso de la Nación para que se establezca un sistema de zonas francas, propiciando polos de desarrollo económicos y de inversiones, que ya no admiten una mayor dilación.

Ello es así porque las zonas francas constituyen un instrumento de perfeccionamiento de la propia política comercial externa de liberalización y eficiencia general de la economía. Las discusiones y dilaciones que ha sufrido el tratamiento de esta iniciativa tienen su explicación. Los distintos representantes de las provincias, en el legítimo ejercicio del deber de velar por los intereses de donde proceden, presentaron una gran cantidad de proyectos parlamentarios.

Por citar sólo a dos de ellos, puedo afirmar que reivindican el alto contenido político y el gran interés de muchos parlamentarios sobre el particular. Me refiero a dos iniciativas que coinciden en su filosofía general, aunque quizás no lo hagan con algunos aspectos instrumentales y particulares del proyecto que hoy consideramos. Aludo a la labor parlamentaria de los señores diputados Vicchi y Orquín, quienes han ex-

puesto —en un interesante proyecto que tengo a la vista— sus criterios sobre lo que debe ser una zona franca y sobre los mecanismos más idóneos para organizarlas en el territorio argentino. Y también me estoy refiriendo al proyecto del señor diputado Parada y otros señores diputados, que dio lugar a una incesante acción cotidiana en el seno de las distintas comisiones para plasmar una aspiración que finalmente creo que hemos concretado.

En este dictamen la zona franca se constituye en un mecanismo de perfeccionamiento de la apertura económica anticipando un funcionamiento fluido del comercio internacional, tanto en materia de exportaciones como de importaciones. Se trata de una herramienta comercial y también económica porque tiene por objeto generar polos de desarrollo económico que, como dijimos anteriormente, son la base del esquema económico que actualmente está imperando en el país.

Con esta iniciativa se busca establecer zonas francas eficientes e idóneas, a diferencia de aquellas totalmente subsidiadas que serían incompatibles con el plan general de la economía. Básicamente, la zona franca idónea es un caso límite de la política liberalizadora del comercio y una expresión de la reducción del costo argentino para operaciones internacionales.

No creemos que con la implementación de las zonas francas se solucionen automáticamente y por arte de magia grandes dificultades existentes en algunas provincias y regiones argentinas. Pero seguramente habrán de constituir un instrumento importante dentro de los planes de las provincias y de las regiones en el marco de un enfoque más global que el meramente económico.

¿Cuál es la naturaleza económica de la zona franca? ¿Qué tipo de actividades puede contener? El proyecto que estamos considerando prevé la actividad comercial tanto de importación como de exportación y la actividad industrial exclusivamente para exportación. Es decir que la zona franca puede ser para la exportación, la importación o mixta; y en lo atinente a la parte industrial la zona franca puede operar en el territorio aduanero general y hacia otras zonas. De manera que podrá comprar en el territorio aduanero general y estará vinculada con el aparato industrial argentino, pero el destino de la producción debe ser exclusivamente el de la exportación.

De ese modo se desea potenciar aquellos proyectos vinculados al comercio internacional. A las actividades comercial e industrial deben agregarse dos aspectos que el proyecto también

¹ Véase el texto del dictamen en el Diario de Sesiones del 11 de mayo de 1994, página 563.

contempla, cual es la actividad de almacenaje y los servicios.

El proyecto es muy explícito cuando determina el objetivo de la zona franca, ya que en el artículo 4º señala: "Las zonas francas tendrán como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que, el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas, se extiendan a la inversión y al empleo.

"El funcionamiento de las zonas francas será convergente con la política comercial nacional, debiendo contribuir al crecimiento y a la competitividad de la economía e incorporarse plenamente en el proceso de integración regional."

Por otra parte, debemos analizar la situación de las zonas francas en el contexto del Mercosur. En efecto, dos de sus países integrantes —Uruguay y Brasil— en este momento están desarrollando una importante actividad en este campo. Por ejemplo, a pesar de que aún no hay ningún acuerdo firmado, Brasil está elaborando una legislación equivalente a la nuestra, con zonas francas que ellos llaman zona de procesamiento de exportaciones y que están destinadas exclusivamente a éstas.

A partir del enfoque que se le está dando a la cuestión en el Brasil y en la Argentina, se está trabajando en el seno del Mercosur para determinar cuál será la situación definitiva en la red de zonas francas que existan en el territorio de los cuatro países una vez que comience a funcionar el mercado común, es decir, en 1995.

De acuerdo con la importancia que tiene el establecimiento de un régimen legal de zonas francas vigente en todo el territorio nacional, es necesario que los gobiernos provinciales, a través de sus respectivas Legislaturas, adhieran a esta norma en el corto plazo a fin de que de inmediato se ponga en marcha el establecimiento de las zonas francas que implicarán polos de desarrollo y de crecimiento económico en el país.

Quiero destacar que la gran inquietud que existe por contar con la sanción definitiva de este proyecto de ley ha evidenciado actitudes realmente elogiosas por parte de muchos legisladores que originariamente tenían reparos con respecto a la sanción del Honorable Senado. También deseo resaltar que la postura de quienes, a pesar de no estar totalmente de acuerdo con este proyecto, han modificado su pensamiento, tiene un objetivo mucho más elevado y generoso, cual es el de permitir que el Congreso de la Nación dicte una ley sobre zonas

francas que la ciudadanía argentina está esperando desde hace mucho tiempo. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Misiones.

Sr. Losada. — Señor presidente: quería señalar que cuando inicié mi tarea de legislador nacional en el año 1991, se había presentado un sinnúmero de proyectos —algunos de los señores diputados que fueron sus autores continúan integrando esta Honorable Cámara y otros han finalizado su mandato— tratando de implantar una legislación vinculada con las zonas francas.

Deben haberse presentado por lo menos cuarenta iniciativas sobre este particular, a las que hay que sumar la remitida por el Poder Ejecutivo nacional. Incluso muchos de mis pares han trabajado incansablemente para ver si lograban acordar en las comisiones un texto común. Muchos de nosotros tomamos esta posta con la convicción de que había que profundizar el debate.

Debo reconocer que, independientemente de la bancada a la que cada uno pertenezca, se ha desarrollado un trabajo arduo y difícil, ya que se trataba de una legislación en la cual no era fácil que un diputado cediera derechos a favor de otra provincia en cuanto al establecimiento de una zona franca, ya que cuando volviera al lugar de su residencia tendría que explicar por qué se había beneficiado a otros estados provinciales y no al propio.

Toda esta cuestión fue discutida en las comisiones, en los pasillos y en el mismo recinto entre muchos señores diputados en cuanto a la posibilidad de generar una ley marco para todo el país. Fue así como el Poder Ejecutivo nos remitió un proyecto donde establecía una zona franca por provincia, más cuatro zonas francas discrecionales en manos del Poder Ejecutivo nacional.

Juntamos todos los proyectos existentes dejando de lado la preocupación que teníamos de qué iba a ocurrir con nuestras provincias; nos despojamos de la posibilidad de imponer nuestra voluntad para cumplir con nuestras provincias con el único fin de mirar el contexto nacional.

Todos sabemos muy bien qué significa que cuatro comisiones de asesoramiento de la Honorable Cámara hayan estado de acuerdo con el dictamen elaborado.

El año pasado, luego de un acuerdo previo, se sancionó un proyecto que fue remitido al Senado para su revisión. En la Cámara alta se le introdujeron varias modificaciones y volvió a esta Cámara para su consideración.

Muchos de nosotros en principio planteábamos la necesidad de insistir en la sanción original de esta Cámara. Entendíamos que nuestro proyecto era mejor y más completo; pero también teníamos una realidad que estaba por encima de todos esos cuestionamientos y observaciones legítimas, tal como decía recién el señor diputado Nicolás Becerra.

Pretendíamos la sanción de un proyecto de ley de zonas francas en el marco de lo que prescribe el artículo 590 del Código Aduanero y en cumplimiento de su artículo 591, que dice simplemente que la creación de zonas francas se hará por ley.

Sin duda alguna, frente a las distintas aspiraciones de las regiones y provincias del país, tratamos de llegar a un acuerdo en pos de ese interés superior.

La última ley de zona franca que tuvo el país fue sancionada el 30 de septiembre de 1910; se trata de la ley 8.092, por la que se autorizaba la zona franca del puerto de Concepción del Uruguay. Con anterioridad, el 22 de septiembre de 1907, fue sancionada la ley 5.142 que establecía zonas francas en el puerto de La Plata y en un puerto de la provincia de Santa Fe. Prácticamente noventa años después se firma el decreto 1.935/92 por el que se reglamenta el régimen al que deberán ajustarse las zonas francas de los puertos de Concepción del Uruguay y de La Plata.

No creo que los legisladores anteriores a nosotros se hayan olvidado de la zona franca como herramienta de desarrollo, pues desde aquella época a esta parte hubo un sinnúmero de iniciativas que "murieron" como consecuencia de la falta de acuerdo en los mecanismos necesarios para sancionar una ley. Es decir que podríamos formular muchísimas observaciones y cuestionamientos en torno del proyecto que estamos tratando.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1º de la Honorable Cámara, doctor Carlos Alberto Romero.

Sr. Losada. — Días pasados solicitamos la concurrencia del representante del Poder Ejecutivo nacional; vino el secretario de Comercio y expresó claramente que el proyecto de zona franca que más coincidía con el pensamiento del Poder Ejecutivo era justamente el que había sancionado el Senado de la Nación. Así, se nos planteaba la opción de hierro de insistir en la sanción de la Cámara de Diputados y que la ley fuera vetada totalmente, decisión que traería aparejada una nueva frustración —más allá

de la nuestra— de los gobernadores y de toda la gente que está esperando que el Congreso se expida sobre este tema.

Ante esa enorme dificultad, muchos de los que pensábamos de una manera, queremos dejar claramente establecido que más allá de nuestras observaciones perseguimos la sanción de una ley de zonas francas. Por lo tanto, comenzamos a discutir con el bloque oficialista y demás bancadas que conforman esta Cámara la posibilidad de acordar un dictamen que contemplara nuestras aspiraciones.

Además, existe un compromiso expreso asumido en el seno de las comisiones donde el asunto fue tratado, en el sentido de que el Poder Ejecutivo tendrá en cuenta al momento de reglamentar la ley algunas observaciones que hemos formulado.

En su momento acordamos también crear una comisión parlamentaria de seguimiento, de control y, si hace falta, con facultades de proponer modificaciones al proyecto de ley que estamos por sancionar, que sin ninguna duda es perfectible. Debido a que la opción era contar con esta ley o no tener nada, muchos de nosotros comprendimos que era más importante lo primero. Por ello arribamos a este dictamen conjunto de las cuatro comisiones que intervinieron en su análisis.

Como dije, estamos dejando en manos del Poder Ejecutivo, por vía de la reglamentación, algunos aspectos sobre los que hubo acuerdo para que así fuera. Espero que no tengamos sorpresas desagradables a través del veto o de alguna propuesta de modificación de su articulado más adelante.

Debo decir que desde el Poder Ejecutivo se ha señalado que a los efectos de la solución de los problemas por los que atraviesan las economías de muchas provincias, el proyecto en consideración era el mejor camino. Muchos legisladores hemos debido soportar que se nos acuse por el hecho de que el Congreso no facilitaba la sanción de esta norma. Esto mismo se dijo en las campañas electorales, pero es una cuestión estrictamente anecdótica. Lo que no podemos decirle a la gente —a mi criterio— es que ésta va a ser la solución de todos los problemas que aquejan a las economías regionales.

Pienso que esta norma no va a cambiar el problema vinculado al nivel de precios relativos en las economías regionales; que no va a solucionar la cuestión de la falta de rentabilidad en el sector productivo e industrial; que no va a resolver los inconvenientes que tienen hoy las pequeñas y medianas empresas, los costos industriales, el aumento de precios de

los servicios, la presión tributaria; y ello por que, si bien es cierto que la inflación ha llegado casi a cero, también lo es que hay quienes ganan y quienes pierden en ese nivel cero.

El aumento permanente del precio de los servicios atenta contra la producción y la actividad industrial y este proyecto de ley no va a resolver esos problemas; esta normativa crea simplemente las zonas francas, pero no implica una solución para todos los inconvenientes que estoy enumerando y muchos otros que podría enunciar.

Lo que estoy queriendo decir es que ojalá que la implementación de las zonas francas y la potencialidad que podrían tener algunas de ellas en materia de exportaciones no profundice el fenómeno que hoy anuncian los diarios: un déficit comercial para 1994 en nuestro país superior a los 6 mil millones de dólares, comparativamente mayor a los de 1992 y 1993. Asimismo, se sostiene que en el marco de este déficit comercial se está reemplazando actividad económica, productiva e industrial y mano de obra a favor de las importaciones. En ese sentido, bastaría citar los datos oficiales del INDEC respecto de cómo se desglosan las importaciones, o sea, en qué se gastan las divisas que salen del país. Por supuesto que no se trata únicamente de bienes de capital, como se dice por allí, sino también de gastos en cosas superfluas que carecen de sentido.

Esta es la discusión que queda pendiente, el debate de fondo acerca de cuál es el modelo productivo que pretendemos: primario o industrial. Al respecto es necesario tomar al país integralmente, en conjunto, y tratar de que no se concentre más aún la economía sólo en algunos lugares. Todas estas cuestiones se vinculan con algún discurso que escuchamos sobre los problemas que van a resolver las zonas francas, lo cual no es cierto, por eso hoy quiero dejar planteado que las zonas francas simplemente serán una herramienta en manos de los gobernadores que en mancomún con el gobierno nacional tendrán que decidir cómo las implementarán y cómo las ubicarán geográficamente, para que resulten más beneficiosas para las provincias. De cualquier modo, el debate de fondo queda pendiente, y desde este Poder Legislativo queremos aportar una herramienta más.

Por supuesto, esperamos que la reglamentación no desvirtúe el espíritu que los legisladores quisieron imprimir a esta norma. Por su parte, los gobernadores y las Legislaturas provinciales deberán tener reflejos rápidos porque el lapso para adherir al sistema y poner en

marcha el mecanismo que prevé el proyecto de ley de zonas francas es de sólo 180 días. En este tiempo deberán convocar a la inversión privada, a los capitales regionales, e interesar a algunas industrias para que se establezcan allí.

Deseo destacar el esfuerzo realizado en conjunto por muchos legisladores —no cito nombres para no incurrir en omisiones— que invertimos horas, días y semanas enteras en discutir puntualmente, palabra por palabra, el texto de esta norma con el objeto de llegar a un acuerdo,

Tampoco puedo dejar de señalar que se ha generado una expectativa enorme —en especial en las provincias más alejadas— respecto de que las zonas francas resolverán cada uno de los problemas que hoy se plantean, y ello no es así. Ojalá me equivoque. Ojalá que las zonas francas vigoricen la economía de esas provincias, pongan de pie la producción, devuelvan a la juventud la expectativa de que producir es bueno y dejemos de ver, como lo venimos haciendo permanentemente, la fuga de jóvenes rumbo a las grandes ciudades buscando un destino mejor porque no encuentran en las suyas lugares aptos para trabajar. Esto se debe a que no hay industrias ni actividades productivas nuevas. Además, el agro tiene cada vez menos rentabilidad, y por lo tanto cunde la desazón de nuestra juventud que emigra hacia las grandes ciudades.

Este no es un discurso desde la oposición sino simplemente la lectura real del censo de 1991. Allí encontraremos las respuestas a este movimiento social hacia las ciudades, la despoblación del campo y la movilización de la producción hacia los centros urbanos de mayor concentración.

Si ésta es la herramienta para resolver todos y cada uno de esos problemas, estaré contento de haberme equivocado, pero lo que no quiero hoy es generar falsas expectativas en una sociedad que está clamando soluciones.

Votaremos afirmativamente este proyecto de ley porque creemos que constituye un aporte y una herramienta adecuados; y lo haremos con la convicción de que se trata de una contribución a la sociedad, a los gobiernos provinciales y a todos estos asuntos que tanto nos preocupan y que muchas veces nos sacan el sueño.

Hemos trabajado extensamente sobre este tema y oportunamente acordamos un proyecto que fue modificado por el Senado. Hoy, más allá de las consideraciones que pueda hacer cada uno de los legisladores, estamos dispuestos a votar favorablemente esta iniciativa.

Sr. Presidente (Romero, C.A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Jujuy.

Sr. Figueroa. — Señor presidente: nuevamente debo hablar en nombre del Grupo Provincial como lo hiciera con anterioridad cuando se sancionó el proyecto de ley original que fuera enviado al Senado y que ahora lo ha devuelto con las enmiendas que le ha introducido. En esta oportunidad también vamos a apoyar la iniciativa en forma global, porque si bien sabemos que ésta no es la solución definitiva a todos los problemas periféricos y fronterizos de nuestro territorio, constituirá una herramienta moderna en el ámbito económico que incluso ya está en pleno funcionamiento en países que nos circundan. En este sentido cabe señalar que en la ciudad de Tacna, al sur de Perú, donde se inauguró una zona franca hace dos o tres meses, se está llevando a cabo un importante encuentro parlamentario y empresarial del Cono Sur americano, donde uno de los temas a considerar es precisamente el de las zonas francas.

Aunque esta iniciativa devuelta por el Senado no significa una solución definitiva aportará medidas tendientes a lograr condiciones similares dentro de la asimetría económica que se da en el interior del país.

Por ejemplo, debemos tener en cuenta que el 55 por ciento del territorio de mi provincia, Jujuy, abarca la punta sur del desierto de Atacama, que comprende también el sur peruano y el norte chileno, lo que es una desventaja estructural. No hay ley en el mundo que pueda hacer que el desierto, por lo menos con las técnicas de hoy, sea productivo. En cambio hay otras regiones que hoy estarán definidas por la coyuntura pero que desde una acción económica pueden ser fortalecidas.

Todo esto nos mueve a acompañar las modificaciones introducidas por el Senado. De ninguna manera se trata de un elemento de ventaja sobre otro, sino de una aproximación a una realidad medianamente parecida que deberíamos tener todos. Tampoco hay en esto del territorio aduanero general ni una creación ni una innovación legislativa. No es sino la aplicación focalizada de cinco a cinco artículos del Código Aduanero, ya legislado con mucha anterioridad.

La provincia de Jujuy está ubicada en los bordes del eje San Pablo-Buenos Aires, que será el corazón del Mercosur, este instrumento de la macroeconomía que se nos viene encima el 1º de enero y tenemos mucho temor de que por la situación geográfica y sobre todo por su asimetría económica ese Mercosur pueda ser realmente temible por sus consecuencias para las economías regionales del NOA.

Por eso, queremos la integración de ese sur peruano, de ese norte chileno y del norte argentino para hacer una suerte de subregión económica que atempere aquellos elementos negativos que puedan venir, porque el 1º de enero de 1995 va a suceder el acontecimiento del Mercosur. Inclusive lo marcamos durante el debate anterior al mencionar el Tratado de Asunción, que le dio vida, cuyo anexo II contempla el tema de las zonas francas.

Para no extender mi exposición, deseo señalar en nombre del Grupo Provincial que aceptamos el tema de las zonas francas genéricas y a su vez las enmiendas introducidas por el Senado con las prevenciones que se dijeron, en cuanto a la actuación que deberán tener las provincias para ponerlas en marcha, porque en definitiva creemos que el Parlamento cumple con su obligación de arrimar a las poblaciones periféricas un instrumento de la economía que hoy nos circunda de los países vecinos.

Con todo lo señalado anticipo el voto favorable a la aceptación de las enmiendas introducidas por el Senado.

Sr. Presidente (Romero, C.A.). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Polino. — Señor presidente: en nombre del bloque de la Unidad Socialista y de Honestidad, Trabajo y Eficiencia, voy a fundar brevemente nuestro apoyo al proyecto que estamos tratando, sin perjuicio de dejar sentadas algunas observaciones con respecto a nuestra visión de lo que debe ser el desarrollo del país.

Evidentemente, existe hoy una profunda crisis de las economías regionales, con altos índices de desempleo y de subempleo, que son realmente preocupantes. También es cierto que se ha creado en el seno de las poblaciones de las distintas provincias argentinas la esperanza de que a través de este instrumento legal pueda revertirse, aunque más no sea parcialmente, la difícil situación que están viviendo. Pero desde nuestra óptica el desarrollo del país debe ser la consecuencia de una planificación general de la economía, democráticamente llevada a cabo con la activa participación de los diversos sectores y actores sociales.

También creemos que es indispensable la existencia de planes de desarrollo regional que contemplen las características socioeconómicas de las diversas zonas de nuestro país.

No confiamos en que estos enclaves que se van a desarrollar dentro de cada provincia, desconectados del contorno, puedan ser un instrumento idóneo para revertir la crisis que vivimos.

Es necesario también que en la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo se tengan en

cuenta los intereses de los trabajadores; que no sean estas zonas francas territorio de nadie donde se viole impunemente la legislación laboral, donde no se cumplan normas vinculadas a la higiene y a la seguridad de los trabajadores, o donde se afecte o deteriore el medio ambiente.

El artículo 2º de este proyecto de ley dice que los gobiernos provinciales deben garantizar inversiones mínimas. Este es un concepto demasiado abstracto, por lo que hubiésemos deseado que se puntualizara con mayor precisión cuáles serían esas inversiones mínimas o dentro de qué parámetros deberían ser merituadas.

En el tratamiento en particular vamos a proponer la eliminación del artículo 36 introducido por el Senado de la Nación, por considerarlo sumamente peligroso, ya que por falta de previsiones adecuadas podríamos estar habilitando zonas que faciliten el lavado de dinero.

En su momento, como integrante de la Comisión de Economías y Desarrollo Regional, suscribí el dictamen de comisión rechazando las enmiendas introducidas por el Senado, pero el bloque de la Unidad Socialista, Honestidad, Trabajo y Eficiencia finalmente ha resuelto adherir en general a esas modificaciones por las razones expuestas por otros señores diputados, toda vez que queremos que exista una norma que dé respuesta a estas inquietudes de la población del interior de la República, aunque confieso que no nos hacemos demasiadas ilusiones en cuanto a que este instrumento legal logrará esos sanos propósitos.

No queremos ser un obstáculo a las innumerales expectativas que se han generado. En este sentido, hemos recibido el reclamo de diversos sectores del interior del país que ven en este proyecto como una panacea que revertirá la situación de desocupación existente, y que por arte de encantamiento brindará la posibilidad de que se creen nuevos puestos productivos de trabajo.

Pensamos que la experiencia internacional en esta materia abona las reservas que hoy formulamos, pero como lo señalé anteriormente vamos a acompañar al resto de las bancadas de esta Cámara con nuestro voto favorable, en la inteligencia de que la reglamentación tenderá en cuenta las observaciones que formulamos en aras de la protección de los derechos de nuestros trabajadores, del medio ambiente y del desarrollo de las economías regionales. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Topa. — En nombre del bloque Fuerza Republicana debo destacar que en el orden jurídico nacional el Código Aduanero definía conceptualmente lo que hoy pretende ser una creación que se plasmará mediante el proyecto de ley que estamos considerando.

Resulta importante observar que la Constitución Nacional, en el inciso 16 del artículo 67, otorga al Congreso la atribución de dictar leyes protectoras y concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo; todo ello lo hace en el marco de que el Congreso provea lo conducente a la prosperidad del país. Luego se hace referencia al atributo del Congreso de hacer todas las leyes que cumplan este objetivo y que, sobre todo, guarden relación con las regiones más desprotegidas.

De aquí provienen las graves dudas que tuvo este bloque cuando se discutió por primera vez este proyecto. Quien habla presentó una serie de disidencias técnicas y conceptuales sobre aspectos que iban a incidir en el desarrollo de fondo y en la instrumentación de las llamadas zonas francas.

No obstante ello, como integrante de la Comisión de Economías y Desarrollo Regional, decliné esas observaciones en aras de que tuviéramos una ley marco. Si bien la norma es perfectible, apoyamos que se otorgue a la Nación y a las provincias el elemento que necesitan a los efectos de la recreación de las llamadas zonas francas.

En virtud de lo expuesto, habíamos decidido firmar un despacho insistiendo en la sanción original de la Cámara de Diputados. Hoy, en la reunión conjunta de las cuatro comisiones a las que fue remitido el asunto se acordó aceptar las enmiendas introducidas por el Senado. De todos modos, es dable observar que tampoco nos parece que ésa sea la solución adecuada. Pensamos que no se ha logrado una optimización y que la definición de zonas especiales no constituye una innovación, pues el articulado ya está contenido en el Código Aduanero de la Nación.

Reiteramos que las zonas francas surgen como una necesidad para disminuir los costos de producción, suprimiendo instrumentos que inciden en ellos por intermedio del comercio exterior y del comercio en general. Así se intenta agilizar el intercambio y estimular el desarrollo de las exportaciones. Esto adquiere un perfil especial para quienes utilizan en forma intensiva materias primas, equipamientos, insumos y tecnología extranjera.

No obstante, dentro de la centralización que el plan económico ha generado en la distribu-

ción de los recursos, observamos que existen economías marginadas, como las del NOA y la de mi provincia. Fundamentalmente, estas asimetrías se van intensificar cuando a principios de 1995 comiencen a tener vigencia los pactos implementados en el Mercosur, que indudablemente presentan una situación complementaria con toda la economía de la Pampa Húmeda y altamente competitiva con la economía del NOA y del NEA de la República Argentina.

Incluso es dable observar que algunas disposiciones que contiene el proyecto en tratamiento entrarían en colisión con las normas del Mercosur, porque en una especie de ruptura de fronteras estaríamos contradiciendo el espíritu con el que los gobiernos nacionales y provinciales pueden identificar y liberar de tributos a una serie de zonas en el intercambio comercial. Esto sin duda será motivo de reclamos por parte de los miembros del tratado, que pueden terminar con la no vigencia efectiva del mismo, salvo que esto se contemple debidamente en la reglamentación de la ley.

Desde la Comisión de Economías y Desarrollo Regional siempre hemos querido buscar un punto de equilibrio y el consenso para esta iniciativa sobre zonas francas, que en absoluto significa una solución a los problemas de fondo y estructurales de las provincias del NOA —en representación de cuyos intereses estoy hablando— y mucho menos será el equilibraute de economías marginalizadas y desatendidas y, lo que es peor, discriminadas en la distribución de recursos.

Lo hemos visto de manera precisa en la sesión anterior cuando un diputado del bloque Demócrata de Mendoza hizo observaciones puntuales, específicas y muy importantes sobre el subsidio y la creación de nuevos impuestos en apoyo de una industria. Mientras tanto, nunca se aceptó que hubiera la más mínima ayuda, apoyo, exención, disminución de impuestos internos, bajas arancelarias o mayores reintegros a las exportaciones en favor de ninguna de las industrias de la región a la que represento.

Incluso se llegó a provocar un salvaje escándalo político en mi provincia simplemente porque la Legislatura dictó una ley facultativa de salvataje a la industria madre de la región, que de ninguna manera paliaba todo este tipo de situaciones de crisis. A lo mejor podía dar lugar a la construcción de un minishopping, que sería en beneficio de quien emprenda el proyecto. No perdemos la expectativa de que al reglamentar la ley se busque cumplir con sus objetivos y se ajuste su aplicación de modo que el Estado

cumpla efectivamente el rol morigerador en el funcionamiento de estas zonas francas.

La persistencia de la situación actual —como ya lo dijo algún señor diputado— no sería otra cosa que un acto discriminatorio de algunas provincias sobre otras. Hay algunas provincias que ya tienen sus zonas francas y esto es discriminatorio en desmedro de las provincias de la región del NOA. Me resulta doloroso reiterar que ante una posibilidad de salvataje inmediatamente se señale que ello contrariaría los lineamientos de la economía nacional. No sabemos a quién le damos la mano. Pero sí coincidimos —y para ello consensuamos en apoyar las modificaciones que introdujo el Senado— en que es menester brindar algún hito de salvataje a las economías marginales, sin que se piense que esto significa ningún programa fantástico de recreación de economías regionales olvidadas, marginadas y, reitero, discriminadas.

Para terminar, quiero adelantar el voto positivo al proyecto de ley. Más allá de las disidencias conceptuales y de forma que podamos tener, en definitiva rescatamos como único hito de salvación el cumplimiento de una promesa que hizo hace mucho tiempo el señor presidente de la Nación, la cual ha creado expectativas que no logro explicar pero posiblemente alguien más inteligente que yo y más conocedor del tema pueda hacer en el análisis de este proyecto de ley de zonas francas. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Chubut.

Sr. Parada. — Señor presidente: luego de lo expuesto por los señores diputados que me precedieron en el uso de la palabra, queda poco que agregar con respecto a este tema, que el que habla junto con otros diputados que ya no pertenecen a esta Honorable Cámara hemos venido planteando desde 1991.

Sabemos que el proyecto que vamos a sancionar no es la panacea, como algunos creen. Pero desde un principio dejamos en claro que tanto este proyecto como otros que había en danza no significan la solución total al problema que sufren las economías regionales. Por ello fue que tuvimos especial cuidado en no crear falsas expectativas. Simplemente estamos intentando dar algunas salidas a la grave situación que vive el interior del país.

A fin de lograr la sanción de este proyecto llevamos algunas concesiones políticas, porque es imperioso brindar aunque sea pequeñas soluciones a través de esta norma que, una vez convertida en ley, será promulgada por el Poder Ejecutivo. En el artículo 5º del proyecto en consideración se plantea que las zonas francas

deberán constituirse en polos de desarrollo de las regiones donde se establezcan. De esta manera lograremos paliar la gran desocupación existente en el interior del país.

Comparto lo referido por algunos señores diputados con respecto a la centralización existente en las grandes ciudades y que, en alguna medida, a través de este proyecto estamos acercando una solución del interior del país.

Hago votos para que así como logramos consensuar el proyecto en consideración podamos también ponernos de acuerdo para sancionar proyectos puntuales que beneficien a zonas que hoy se encuentran marginadas.

Es necesario que nos sinceremos cuando hablamos de las economías regionales, porque el problema de éstas no se originó durante este gobierno o el anterior sino que la decadencia viene desde hace muchos años, aunque nuestra responsabilidad con respecto al tema rige desde el año 1983, que es cuando se reinstaura el sistema democrático.

Podemos tener grandes diferencias, pero llegada la hora de salvar a las provincias en particular y a la Nación en general tenemos la obligación de ponernos de acuerdo, tal como ha ocurrido con respecto al proyecto en consideración.

Somos conscientes de que este proyecto no es perfecto, pero al menos estamos dando un marco legal muy importante.

Luego de que esta iniciativa sea sancionada, será responsabilidad de los gobiernos y legislaturas provinciales y de los municipios donde posiblemente se instalen las zonas francas alcanzar el objetivo buscado. Nosotros simplemente les estamos dando un instrumento legal, pero está en la capacidad de los gobiernos provinciales y de los empresarios que vayan a invertir lograr el desarrollo de sus regiones.

Alguien dijo que era poco serio intentar instalar una zona franca en cada provincia. Creo que ello no es así pues, a través de este proyecto establecemos una regla de juego general para todo el país.

La situación muy particular por la que atraviesan las economías alicaídas de las provincias encontrará una solución en la medida en que los gobiernos provinciales tengan capacidad para colaborar en su recuperación.

Como integrante del bloque oficialista debo expresar mi agradecimiento por el entendimiento que ha existido entre los integrantes de las comisiones que elaboraron el dictamen que aconseja aceptar las modificaciones introducidas por el Honorable Senado al proyecto que le fuera enviado en revisión. Sin duda que

cuando los políticos nos ponemos de acuerdo podemos sancionar muchos proyectos. Es más: se ha logrado una concesión política de los bloques provinciales y de la Unión Cívica Radical para que podamos sancionar este proyecto sumamente necesario, más allá de no ser el ideal.

También debo reconocer que teníamos idea de producir en la reunión plenaria de las comisiones que se abocaron al estudio de este tema un dictamen de mayoría, pero nos encontramos con la grata sorpresa de que hubo acuerdo para hacerlo por unanimidad. Esto hay que resaltarlo y decirlo en este recinto, con toda lealtad, porque cuando no exista acuerdo o se pongan palos en la rueda a proyectos enviados por el Poder Ejecutivo o iniciados en el bloque mayoritario, también lo vamos a manifestar.

Reitero una vez más que gracias al apoyo dado por los demás bloques de esta Honorable Cámara hoy vamos a dar sanción definitiva a este proyecto de ley.

Tampoco me olvido del compromiso asumido en la reunión plenaria de las comisiones en el sentido de elaborar un proyecto para la creación de una comisión de seguimiento, que no tenga por fin impedir que las cosas se hagan sino que sirva para buscar soluciones y ver de qué manera se realiza la reglamentación de la futura norma, con el único objeto de ayudar a los gobiernos provinciales para que presenten iniciativas sobre cuestiones vinculadas con las zonas francas y que dichas iniciativas no queden cajoneadas por cuestiones burocráticas.

Con lo expresado dejo sentada mi posición en favor de la aceptación de las modificaciones introducidas por el Senado, ya que la comunidad en general y las provincias en particular necesitan de esta norma. *(Aplausos.)*

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Cruz.

Sr. Di Tulio. — Señor presidente: evidentemente, como se ha planteado en este recinto, existen diputados de distintas extracciones políticas que no comparten este proyecto de ley que estamos considerando, pero que, ante la necesidad imperiosa de la gente que cree que con su sanción se van a solucionar sus problemas, lo van a votar favorablemente.

El bloque de la Unión Cívica Radical, tal como lo informó el miembro informante de mi bancada, ha decidido por unanimidad apoyar la sanción del Senado. Sería desleal si no dijera que voy a votar favorablemente este proyecto por un pedido expreso del pueblo y del gobierno de mi provincia de Santa Cruz.

No tengo duda alguna de que no va a significar una solución para los argentinos. Es más: seguramente el ministro Cavallo lo va a hacer venir, pues generalmente procede así.

La solución a los problemas que tenemos en la Argentina podría pasar por propuestas que algunos hombres de la política nacional han formulado. Si me permite, señor presidente, daré lectura de algunas frases del libro *Peronismo. Nueva etapa*, de Julián Licastro. Bajo el título "Distorsiones políticas y territoriales" dice: "... las leyes del mercado, proclamadas por la vieja doctrina mercantilista, dejan paso al férreo control transnacional de la economía; donde los grupos de poder hacen la ley económica, y tienen los mecanismos técnicos, políticos y militares para imponerla en todas las latitudes." Por otro lado se establece la relación que hay entre "La estrategia supuestamente modernizadora de las transnacionales", "Los planes recesivos (como el Plan Austral)" y "Los programas reivindicativos (como los 26 puntos de la CGT de la República Argentina), que polarizan el rechazo social a aquellos planes."

Con absoluta lentitud entiendo que esas son las cuestiones que tendríamos que haber debatido para impedir este festival de zonas francas.

Cuando en la buena fe del gobernador de mi provincia, doctor Kirschner, quien ante la pregunta que yo le formulara en el sentido de si él creía que el señor ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación iba a respetar el artículo 47 contenido en el título III, por el que se establecen territorios aduaneros especiales, contestó —no sólo a mí sino también a todo el pueblo de la provincia de Santa Cruz— que tenía cifradas esperanzas en ello porque significará la solución de problemas acuciantes que en especial se concentran en la Patagonia argentina, que tanto protegió el general Perón. (*Aplausos.*)

En ese sentido quiero recordar que el 20 de febrero de 1945 se firmó el decreto 3.824 por el que se creaban zonas francas al sur del paralelo 42. Ello, porque hubo un hombre que motorizó las propuestas de aquella región: el general Perón. (*Aplausos.*)

Seguramente ni los diputados del oficialismo creen que vaya a funcionar este "shopping de zonas francas", fijadas una en cada provincia de la República Argentina. De todas formas hay gente que cree que vamos a solucionar problemas; en ese sentido reitero las esperanzas del gobernador y el pueblo de la provincia de Santa Cruz de que no se vote el artículo 47 de este proyecto de ley, que posibilita el establecimiento

del territorio aduanero especial. En esto quiero ser honesto: prefiero el uno por ciento de algo y no el ciento por ciento de nada.

Habrá regiones que seguramente se verán más perjudicadas. Advierto lo que pasa en Santa Cruz, en la zona de Río Turbio, ya que existe una zona franca a sólo 8 kilómetros de territorio argentino, en Puerto Natales, o la zona franca de Punta Arenas, que permite que los habitantes de mi provincia se trasladen hasta allí con posibilidades para la compra de cualquier tipo de elemento —canasta familiar incluida— para sus hijos al inicio de las actividades escolares, lo que da como resultado que sólo de Santa Cruz emigren 20 millones de dólares hacia esos lugares.

La creación de zonas francas tiene por objeto favorecer a determinadas regiones como la nuestra, la patagónica, por cuestiones de geopolítica y estrategia, en virtud de los problemas que tenemos hoy con un país vecino que no respeta los títulos históricos, geográficos ni jurídicos de la Argentina. Por eso digo que las zonas francas tendrían que haber sido creadas por este gobierno con el mismo espíritu que tuvo el general Perón.

¿Qué va a ocurrir con las zonas francas en cada una de las provincias? ¿Qué tipo de instrumento tendremos para impedir que las empresas multinacionales asociadas con capitales nacionales que no pueden trabajar en ningún lugar del mundo porque no respetan al sistema ecológico, vengán a la República Argentina a instalarse y nos traigan toda la porquería que no pudieron dejar en sus países de origen?

Como dije al principio de mi exposición, no sólo he trabajado sobre este tema con los integrantes de mi bloque, sino con representantes de otras fuerzas políticas, solicitándoles en todo momento que apoyen esta iniciativa que fuera pasada en revisión al Senado; pero debo reiterar que esto lo hago solamente por el compromiso que he asumido con el pueblo y el gobierno de mi provincia. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por el Chaco.

Sr. Tenev. — Señor presidente, señores diputados: el tema que nos ocupa tiene orígenes muy anteriores quizá a muchos de los que hoy ocupan esa banca en este recinto, producto de iniciativas de distintos personajes del contexto nacional que interpretaron que una normativa como la presente podría promover el desarrollo de algunas regiones del país.

Debo decir que acepto esta propuesta no porque sea una imposición de algún gobierno —porque esto no me lo impone nadie, ni el Poder

Ejecutivo ni el gobierno de mi provincia— sino porque es una cuestión de conciencia que existe en mi pueblo, ya que nos hemos dedicado por mucho tiempo a dar a conocer lo que significa este instrumento jurídico y económico para que algunos territorios tengan la posibilidad de salir de su situación de postración.

Cuando se reinstauró la democracia en la Argentina nos encontramos con un país totalmente desarticulado en todas las áreas; no sólo en lo político, donde fue necesaria una ardua tarea—felicitamos a quienes en ese momento llevaron a cabo esa acción—, sino en lo económico, pues la economía del país se hallaba anarquizada y el aparato productivo estaba destruido, lo cual dio lugar a que se tomaran medidas de licuación de pasivos que en definitiva generaron mayor endeudamiento. Entonces quienes jugábamos un rol como legisladores nacionales comprendimos las circunstancias, y fue así que en 1988, siendo senador nacional, interpreté que las privatizaciones eran una necesidad en la República Argentina y apoyé la iniciativa, tratando de salvar el aspecto irregular que presentaba el procedimiento propuesto por el entonces ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación, doctor Terragno. Pero también elaboré un proyecto de zonas francas en el convencimiento de que ellos eran instrumentos válidos que permitirían desarrollar en forma inmediata algunas de las regiones de nuestro país.

A mi juicio, en primer término es necesario buscar una clara definición de lo que es una zona franca, y al respecto debo señalar que lo que se propicia instaurar en la Argentina por medio de la norma en consideración no es una zona franca sino una zona de excepción aduanera donde el régimen de legislación general inserto en el interior de todo el territorio nacional seguirá en vigencia, fundamentalmente en lo referente a lo laboral y a la defensa de los principios ecológicos.

Considero que lo más importante no es apoyar una iniciativa para satisfacer una expectativa sino hacerlo con convicción de argentino respecto de que es un instrumento que nos brindará una posibilidad; de lo contrario, tengamos la absoluta seguridad de que no resolveremos problema alguno en las provincias.

También quiero destacar que no se va a instaurar una zona franca en cada provincia. Este es el marco regulatorio de una disposición del Código Aduanero, que necesita normarse para todo el contexto nacional a fin de que todos tengamos las mismas posibilidades y sepamos cuáles son los resortes elementales a los que debemos atenernos para poder desarrollar la posibilidad de implementar una zona franca.

Es indudable que a pesar de que algunas provincias tengan las mejores intenciones, las zonas francas no se convertirán en una realidad si cada una de las provincias no tiene la capacidad de diseñar en profundidad el modelo y la iniciativa, tratando de incentivar a los diversos sectores que por medio de sus inversiones e incluso de la actividad comercial e industrial fortalecerán y consolidarán este instrumento. Asimismo es necesario tener presente que esto no es una panacea que vaya a resolver todos los problemas que padece el país en estos momentos.

Hemos estabilizado la economía e incluso hemos promovido una serie de resortes esenciales para alcanzar el normal funcionamiento del país. En ese sentido los legisladores no debemos ser tan torpes como para creer que simplemente con la mera crítica coadyuvaremos a los factores que son imprescindibles para que la Argentina pueda iniciar un proceso de real reactivación.

Las iniciativas no son en su esencia del Poder Ejecutivo, pero sí debo mencionar que me consta que era un proyecto del señor presidente de la República, el doctor Carlos Menem, quien ya en la campaña predoctoral de 1989 manifestó su inquietud de promover la instauración de zonas francas en la Argentina. También se comprometió a instaurar la zona franca en mi provincia porque allí se dan las condiciones reales necesarias para que pueda funcionar adecuadamente.

Los invito a votar afirmativamente esta iniciativa para lograr que nuestro pueblo se sienta satisfecho ante una aspiración que se ha hecho carne en todos nosotros. Así es como algunos nos ocupamos de crear conciencia por medio de charlas, conferencias y seminarios, tanto en nuestras provincias como en otros lugares del territorio nacional, para generalizar este concepto y especialmente hacer extensivos los beneficios que este sistema puede otorgar.

Debemos hablar no sólo de las buenas intenciones sino también de los pequeños beneficios que podemos obtener con la sanción de esta iniciativa. Comparto la idea de que se conforme una comisión bicameral que haga el seguimiento no sólo de la instauración de las zonas francas sino también de su funcionamiento, para evitar las distorsiones y no convalidar las expresiones de aquellos que quieren trasladar el concepto de zona franca a un lugar de tránsito para el contrabando o el tráfico de drogas.

Tratemos el tema sin temores y asumamos las responsabilidades de ser los que verdaderamente logremos perfeccionar este instrumento para que pueda cumplir acabadamente con los objetivos que todos anhelamos. De lo con-

trario, sólo estaríamos considerando la alternativa de que este proyecto servirá únicamente para que nos miren mejor desde afuera. Pero no estamos convencidos de ello porque tenemos grandes dudas acerca de si este proyecto resultará verdaderamente útil para el desarrollo y la reactivación de las regiones más postergadas de nuestro país.

El principal análisis que hay que hacer sobre este tema se refiere concretamente al concepto de zona franca en el territorio nacional. En este sentido, luego de haber estudiado la implementación y la reglamentación de zonas francas en distintos lugares del mundo, hay muchos aspectos que me costó comprender. Me refiero a aquellos puntos vinculados con el esquema económico que vivimos en un momento determinado y en lo que se promovió como cambio fundamental en algunas reglas de juego. El que me dio las mejores respuestas a algunas de mis dudas fue un hombre común, que no era empresario ni dirigente político. Sin embargo, dentro de su planteo sencillo y sutil, me aclaró cómo funcionaban las zonas francas en el resto del mundo y si tuvieron éxito en Barcelona, Taiwán, Colonia (Uruguay), Manaus (Brasil) e Iquique, en Chile. El me señaló que todas estas zonas francas funcionaban bien y cumplían con sus objetivos. Por lo tanto, no hay duda de que se trata de un buen instrumento que bien utilizado va a promover el desarrollo de las regiones postergadas de nuestro país, como lo ha hecho en otros lugares del mundo.

Por ello es que asumí un compromiso y me interioricé sobre el tema viajando por distintos lugares del mundo a fin de verificar lo que los textos a veces periodísticos o literarios me confirmaban. Comprobé personalmente el buen funcionamiento de las zonas francas en distintos lugares. Estoy convencido de que una ley no es la esencia; es la norma que regula un procedimiento a adoptar en un país. La esencia está en la convicción con que la aplicamos, en la capacidad de discusión acerca de lo que significa la expresión zona franca, en la capacidad de aquellos que tenemos la responsabilidad como dirigentes políticos de crear conciencia y de buscar incluso ante los sectores empresarios que nos den la posibilidad de que, con su inserción en este concepto de zonas francas, podamos promover el desarrollo de nuestras regiones tan postergadas.

Los invito especialmente a votar afirmativamente este proyecto, por supuesto que en el convencimiento de que quizás algún artículo no satisfaga totalmente nuestras pretensiones.

Pero los invito a apoyarlo en cuanto al concepto general, no sólo para transmitir confianza a nuestro pueblo sino para mostrar una convicción firme en un proyecto de ley que nos dará una posibilidad cierta y que será una parte —no el todo— para buscar una rectificación o un encauzamiento verdadero de algunos aspectos económicos que le den un porvenir más venturoso y una alternativa más superadora a todo nuestro pueblo. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Jujuy.

Sr. Alvarez García. — Señor presidente: posiblemente en esta sesión se dé no la casualidad pero sí la circunstancia de que casi todos los diputados representantes de la provincia de Jujuy hagamos uso de la palabra. Esto no es por una simple competencia en un tema que es importante para la provincia, sino porque queremos reflejar la inquietud, el anhelo y el sentimiento de más de 500 mil jujeños, que no proviene precisamente de los diputados nacionales o de los senadores sino que es una expectativa que nace a causa del profundo estancamiento en que vive nuestra provincia.

Podría decir algo más: no es sólo un estancamiento o una crisis de nuestra provincia sino de toda la región. Es importante remarcar que no es solamente una crisis económica sino algo peor; hay una crisis política, que puede apreciarse en lo que a continuación voy a señalar. Al margen del juicio de valor que merecen las personas que voy a nombrar, no es casualidad que el señor gobernador de Tucumán haya vivido anteriormente diez años en Miami. Tampoco es casual que el señor gobernador de Salta no sea salteño o que haya gobernado en la época del Proceso.

Asimismo no es casual que el actual gobernador de Jujuy haya sido electo por el pueblo pero para ser diputado provincial y que, a raíz de la crisis ocurrida, esté en este momento gobernando la provincia de Jujuy. No es obra de la casualidad que en los últimos treinta o cuarenta días se hayan querido intervenir los tres poderes de nuestra provincia y que hace una semana se haya pretendido intervenir al Poder Legislativo de Tucumán.

Todo lo señalado ratifica que la crisis es superior; va mucho más allá de una crisis puramente económica. De todas maneras es cierto que lo económico es lo fundamental, porque no está constituido sólo por los números; no son solamente los índices de la desnutrición infantil, de la desocupación, de la mortalidad o del crecimiento de las enfermedades. Atrás de ello tenemos a miles de hermanos que padecen serios

problemas de subsistencia, miles de niños que tienen serios problemas en su presente y para su futuro. Es algo que pareciera que nos retrotrae al siglo XIX en el momento en que estamos llegando al siglo XXI, donde prácticamente se ha generado una sociedad de castas, donde hay chicos de diez años que son expertos en computación y otros que apenas saben leer y escribir.

Por eso venimos a apoyar este instrumento, por más que no sea la panacea y por más que no pueda reemplazar a una política nacional dirigida a las economías regionales; pero evidentemente es algo y además hace al cumplimiento de nuestra tarea legislativa. De todas formas, esto no es nuevo; ya en la década del 20, mi comprovinciano, el senador Villafañe, criticaba a los ingleses porque habían concebido los trenes para que llevaran de Cuyo la uva, de Tucumán el azúcar, de Salta el tabaco y del litoral el algodón. Actualmente seguimos en lo mismo, porque paradójicamente la única ruta totalmente pavimentada que existe en nuestra provincia es la que sale para Buenos Aires, así como el único avión que despegue de Jujuy es el que también va para Buenos Aires.

Es decir que seguimos en un aislamiento y continuamos en retroceso. Miles de jujeños ven un futuro realmente negro, y es por ello que surgen estas crisis de violencia que a veces son minimizadas diciéndose que son incendios —valga la expresión— por subversivos o por gente que busca desestabilizar. Yo no creo que sea así. Algo puede haber, pero fundamentalmente creo que atrás de todo eso está la miseria, la pobreza y la incertidumbre.

Sé muy bien que esto no es lo mejor, pero tengan la seguridad de que los diputados y senadores por Jujuy vamos a transmitir una esperanza. Queremos que se acabe este no hacer nada; queremos que se acabe la miseria; queremos empezar a tenernos en cuenta, a trabajar independientemente de los partidos políticos y a estar acordes con la responsabilidad que nos exigen nuestras provincias y el país en su conjunto.

Vamos a decir que llevamos este instrumento y que, si bien no es el mejor, por lo menos es algo. Prefiero llevar esta ley de zonas francas antes que llevar otra norma que cree una supersecretaría, que en vez de ayudar servirá para reprimir las necesidades, deseos y anhelos de nuestro pueblo. Por eso, muchas gracias zona franca. Asimismo, muchas gracias a todos aquellos que han dejado algo de su provincia para acompañarnos a quienes esto nos sirve de mucho. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Aceñolaza. — Señor presidente: hablar de este proyecto de ley significa entrar en una etapa de madurez en el análisis de nuestro desarrollo económico nacional y regional.

Hoy mismo algunos diputados que integran esta Cámara se encuentran en la ciudad de Tacna, Perú, con motivo de la inauguración de una nueva zona franca en el continente sudamericano. Hemos querido estar presentes en ese lugar porque los hombres que nos representan constituyen una expresión de la voluntad que tenemos como cuerpo colegiado para dejar inserta en nuestra legislación la posibilidad de crear zonas francas.

Decía que es una etapa de madurez porque conocemos las frustraciones que han existido sobre el particular. A principios de este siglo hubo intentos por crear zonas francas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos. Lamentablemente, no pudieron concretarse. Incluso, a pesar de que estas leyes están en vigencia, no hemos podido ver materializada esta aspiración, que tiene carácter nacional.

Estimamos que la zona franca va a ayudar al crecimiento, porque ella debe ser entendida como una vía exportadora. Muchas veces se supone erróneamente que contar con una zona franca implica que vamos a crecer hacia adentro, en función de lo que allí se produzca. Creo que esto es un error. Disponer de una zona franca es tener una zona de nuestro territorio para generar riquezas y enviarlas al exterior.

Esta posibilidad está planteada claramente en el proyecto cuando se dice que la zona franca tendrá como objetivo el impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora. La Argentina exporta una cifra relativamente pequeña, que alcanza a los 12 mil o 13 mil millones de dólares. Para un país como el nuestro, que posee ingentes recursos naturales, esta cantidad es demasiado pobre. La idea de disponer de zonas francas debe ser bien venida en la medida en que sirva para que nuestra potencialidad económica coadyuve a la acción exportadora.

El sentido fundamental que damos a estas zonas francas va a quedar remarcado por la acción de nuestros empresarios. Es necesario que haya inversores particulares que se interesen directamente en este tipo de asentamientos. Esto también lo he expresado en reiteradas oportunidades en mi provincia, dado que hace dos años presenté en esta Cámara un proyecto que favorecía la creación de zonas francas v.

tablemente, este planteo no tuvo éxito ni en el primero ni en el segundo año de su vigencia.

Me alegro cuando de alguna manera observo que mi anterior iniciativa está reflejada en el proyecto que habremos de aprobar hoy. Tucumán también tiene aspiraciones de contar con una zona franca. Cuantas veces hablé en esa provincia dije a los empresarios que el éxito va a depender de la acción que ellos encaren, porque el Estado lo que está brindando es una ley marco, una norma genérica y una iniciativa que permita hacer este tipo de asentamientos. En consecuencia, entiendo que la inversión, que va a ser genuina, será provista por quien se adjudique la licitación que habrá de realizarse. Esto debe quedar claro, porque muchos piensan que la instalación de zonas francas será una obra exclusiva del Estado; pero el Estado será un socio minoritario, en los casos que corresponda. De allí que en el proyecto solamente se habla de una empresa mixta. No se habla de la empresa estatal de zona franca. Y el éxito se dará en la medida en que nuestros empresarios asuman plenamente esta idea, que es la idea de desarrollo. No es la idea de que a través de la zona franca vamos a resolver la economía nacional, pero sí vamos a contribuir para que se consoliden las economías regionales y la economía nacional.

¿Para qué sirve una zona franca que será totalmente cerrada, que tendrá un cerco perimetral y todas las limitaciones de acceso de cualquier límite aduanero? Va a servir para que la región en la que se asiente venda servicios: sus insumos van a poder ingresar para ser transformados; va a haber energía eléctrica y mano de obra ocupada. Obviamente, no se ocupará gran cantidad de mano de obra ni se consumirán grandes volúmenes de energía eléctrica o gas, pero el sistema global que va a potenciar la zona franca servirá para justificar su creación a través de esta ley.

No me asusta el hecho de que haya tantas zonas francas como provincias, ni que inclusive exista la posibilidad de que haya cuatro más porque, en definitiva, debemos considerar que es precisamente el particular el que va a tener que involucrarse en este tema para generar esa conciencia exportadora que aún hoy nos falta. Ojalá que nuestro país pase de ser un país cerrado, de autoconsumo, a uno fuertemente exportador, y precisamente serán las zonas francas uno de los caminos a través de los cuales vamos a trabajar desde el interior del país para enviar nuestros productos al exterior.

Por eso, creo que es importante la sanción definitiva de esta ley. Es una ley que represen-

ta una convergencia de voluntades para llevar adelante una iniciativa que apunta fundamentalmente al desarrollo, y en ella obviamente encontramos un camino más para que nuestra patria salga adelante. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Romero (C.A.)). — Tiene la palabra el señor diputado por el Chaco.

Sr. Muñoz. — Señor presidente: voy a intentar enmarcar la razonabilidad de la zona franca. Decía el señor diputado Aceñolaza que son espacios delimitados y con vigilancia, pero allí tendrían lugar actividades financieras, comerciales e industriales que con exenciones fiscales e impositivas tratarán de reactivar la economía. Ese es el principio básico de una zona franca. Pero hace falta señalar algunas cosas.

Primero, el resultado no es inmediato: es una temporalidad desde el momento de su instalación hasta que da resultado. Y para ello es fundamental un adecuado marco político, jurídico e institucional con reglas claras, que creo es lo que estamos tratando de producir esta tarde con la convalidación de las enmiendas introducidas por el Senado. Pero de aquí en más, sancionada la ley, hará falta una clara estrategia de localización en función de la característica de los mercados y estudiar en qué nivel se insertará la zona franca en el mercado mundial. Inclusive hay ventajas comparativas importantes con respecto a la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía y, a su vez, cada una de las regiones deberá tener la habilidad suficiente para captar mercados internacionales.

Estos objetivos económicos son los que harán que una zona sea atractiva o no para el capital privado, que en definitiva será quien dará rentabilidad a las regiones, tal como lo manifestara el señor diputado Aceñolaza al explicar que se tenían que licitar las distintas zonas a fin de que los particulares intervengan. Es aquí donde aparece el primer problema, ya que el ordenamiento adecuado de las zonas francas no es el que figura en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo —que es el que hoy estamos discutiendo— y que recibiera sanción del Honorable Senado.

Se ha establecido una zona franca para cada provincia y cuatro zonas francas más que el Poder Ejecutivo podrá fijar en las distintas regiones.

En el año 1902 el Poder Ejecutivo dictó un decreto reglamentario en relación con la zona franca creada en 1907 en el puerto de La Plata. Con esto quiero significar que todos los puertos con salida al mar van a tener una real preferencia con respecto a las provincias medite-

ráneas, lo que nos lleva a preguntarnos sobre la necesidad de crear 28 zonas francas.

Si tenemos en cuenta una cuestión de racionalidad, planificación y economía y les preguntáramos a los particulares cuál es el lugar apropiado para ubicar una zona franca, con toda seguridad coincidiríamos en que debería instalarse en los pasos fronterizos, en las provincias con salida al mar o en aquellas donde los ríos permitan la salida de sus productos hacia el resto del mundo.

Aclaro que éste no es el problema de mi provincia, ya que cuenta con las condiciones que acabo de enumerar. Desde hace muchos años los legisladores del Chaco venimos bregando por una zona franca para nuestra provincia, la que debería habilitarse en el eje Barranqueras-Puerto Aguilera, porque tiene salida al río Paraná y se puede utilizar la hidrovía Paraná-Paraguay y la conexión ferroviaria, lo que nos permitirá industrializar la materia prima proveniente de Chile. Asimismo, podremos utilizar el gasoducto del Norte y aprovechar el puente General Belgrano junto con los correntinos. Es decir, con esta zona franca el Chaco y Corrientes se ubican estratégicamente en el corazón del Mercosur, pero ésta no es la situación del resto del país y aquí no estamos legislando para determinadas regiones sino para toda la República.

A algunas provincias mediterráneas les resultará difícil hacer comprender al capital privado la importancia de contar con una zona franca. En este sentido, si analizamos que hay materia prima que ingresa del exterior por vía fluvial o terrestre cuyos costos se incrementarían si se destinan a provincias mediterráneas, veremos que estamos desalentando la instalación de una zona franca. ¿Qué persigue una zona franca? ¿Ser un depósito de mercadería, sobre todo en un país que intenta renovar y reactivar su economía? ¿O lo que se persigue es agregar a la materia prima que se introduzca mayor valor agregado por la mano de obra?

Si lo que pretendemos es una zona franca de tránsito, debo decir que no sirve para la Argentina, ya que debemos poseer una zona franca industrial, comercial y cambiaria. Además, es muy difícil que las provincias mediterráneas que no tienen salida directa al mar puedan tener ventajas comparativas. O sea que esa zona franca se convierte en una utopía y no en una verdadera reformulación del desarrollo regional que estamos intentando alcanzar.

Por otro lado, me pregunto cuál es el objetivo básico de una zona franca. Sin duda algu-

na, que no exista el menudeo; pero en el artículo 9º se lo autoriza.

¿No será que en aras de repartir la torta —esto lo estoy diciendo con todo respeto— entre todas las provincias o de que compren barato los habitantes de un sector limítrofe a la zona franca, estemos inaugurando 28 shoppings en la República Argentina? Esta es mi preocupación. Pero hay una incongruencia aparente que no es tal: ¿por qué todos los provincianos solicitamos tener una zona franca? Porque cada provincia imagina distintos polos de desarrollo, por lo que la gente de la Puna y de la Patagonia solicitan que además de la zona franca exista una zona aduanera especial. No hacen falta solamente zonas francas sino una zona aduanera especial, como también una política coherente de desarrollo de las economías regionales.

Esto es lo que nos tiene que llamar la atención, ya que cada uno de los provincianos estamos tratando de sobrevivir, aferrándonos a esta herramienta que —como ha dicho el señor diputado Alvarez García— no nos gusta pero que es la única posibilidad que tenemos de salvarnos, ya que nos aferramos a cualquier cosa cuando falta organicidad y planificación en el desarrollo regional de la República.

De este gobierno podríamos rescatar —y lo hacemos ahora— la estabilidad, ya que por lo menos hasta ahora tenemos una política financiera. Hay grietas en el sistema, pero por lo menos hay estabilidad. Sin embargo, nadie puede dudar de que no tenemos una verdadera política de desarrollo. Desregular no significa renunciar a planificar. Y lo que estoy temiendo es que estemos mimetizando la desregulación olvidándonos de la planificación.

Entiendo que el desarrollo de una nación no se puede medir por la riqueza de algunas personas ni por la cantidad de gente que concurre a las zonas turísticas en verano, sino que se debe medir en función de la disminución de los reclamos sociales de los sectores marginados. Y el reclamo social existe y es constante.

Existe una sobresaturación de la administración pública nacional y provincial, cuestión que ha sido reconocida por el propio ministro de Economía de la Nación cuando reconoció que era imposible reducir el gasto público y que la única forma de financiar a este Estado que sigue siendo monstruoso y a este león que todos los días se sigue comiendo el corazón de la economía, era incrementando la política tributaria, ejecutándola eficientemente para ahogar el incentivo del escaso empresariado que aún queda en el interior del país.

Esto es algo sobre lo que quiero llamar a la reflexión. Integrantes de la Comisión de Población y Recursos Humanos acabamos de venir de La Quiaca, donde nos decían que en toda la Puna se habían perdido 22 mil puestos de trabajo. Entonces, ¿cómo los puneños no van a solicitar zonas francas y territorios aduaneros especiales? En La Quiaca había 222 comercios; a raíz de la desregulación los camiones pasan directamente a Villazón, quedando como consecuencia de ello sólo veinte comercios.

En mi provincia del Chaco hay alrededor de 800 mil habitantes, y se dice que en el conurbano de Buenos Aires viven 350 mil chaqueños y una cantidad proporcional de santiagueños y formoseños. Por ello hemos tenido que destinar fondos para el conurbano bonaerense sacrificando así la coparticipación federal de las provincias.

Este es un país que debemos rediseñar. Con mucha prevención y congoja voy a votar a favor de este proyecto de ley, aunque estamos convencidos de que no será de aplicación en toda la República.

Como ocurre en algunos lugares del país, cuando esta ley sea promulgada habrá predios para las zonas francas, donde con toda seguridad se instalarán depósitos; en algunos se elaborará la materia prima argentina, pero en otros la piedra basal puesta con mucho ilusión será tapada por los yuyos de la desesperanza.

Con esta ley está sucediendo lo que ocurrió con las áreas de frontera: en un principio hubo tantas que ahora es necesario reducirlas al 75 por ciento para hacerlas efectivas. No estoy discutiendo acerca de la conveniencia o no de las zonas francas; lo que quiero señalar es que no todas ellas serán útiles y rentables.

Con respeto y humildad, y con el atrevimiento que quizá únicamente tenemos los provincianos, me voy a permitir convocar a este cuerpo, al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo, para que juntos diseñemos una política de desarrollo regional a efectos de nivelar los bolsones de pobreza, de desocupación y de hambre. Quizá queden entonces aquellas zonas francas que sean útiles, y así seguramente podremos paliar la desazón de esa gran cantidad de desocupados del Chaco y del monte de Santiago del Estero, no con el esfuerzo de una parcialidad política o de un poder en particular sino con el de todos los argentinos que en mayor o menor grado tenemos la responsabilidad de gobernar. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Romero (C. A.)). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Cruz.

Sr. Flores. — Señor presidente: trataré de ser lo más breve y preciso posible, porque en los discursos pronunciados por los señores diputados que me precedieron en el uso de la palabra podemos encontrar puntos en común muy importantes, que de alguna manera van definiendo cuál es la idea central que se discute cuando nos referimos a este proyecto de ley de zonas francas.

Citando datos precisos, debo decir que en el año 1991 se presentaron veinte proyectos de ley sobre zonas francas, y hasta mediados de julio de 1992, mirando al voleo, puedo decir que se habían incorporado cinco más, es decir, veinticinco proyectos de ley sobre este tema.

Vale la pena detenerse un instante para citar a quiénes pertenecían y qué perseguían: en Sierra Grande, el diputado Machado; en Uspallata, Mendoza, el diputado López; en Misiones, la diputada Gómez de Marelli; en Zapala, Neuquén, los diputados Jalil y Rosso; un proyecto de ley mío, otro de la señora diputada Sureda y otro del señor diputado Toto, en Santa Cruz; en Taft Viejo, Tucumán, el diputado Guerrero; en Tinogasta, Catamarca, el diputado Saadi; en Uspallata y Malargüe, el diputado Vicchi; en San Juan, el diputado Luis Martínez; en Río Negro, el diputado Soderó Nievas; en la provincia de Tucumán, el diputado Aceñolaza; en Salta, el diputado Espeche.

Como podrá advertirse cuando uno se detiene en los antecedentes, salvo un pedido de informes del señor diputado Jesús Rodríguez no aparecen iniciativas de los legisladores de la Capital Federal ni de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe o Córdoba reclamando la instalación de zonas francas en sus territorios.

Se podrá decir que las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe contaron en el año 1907 con una ley que les permitió la instalación de zonas francas, pero debemos convenir en que hasta que alguien desempolvó esa idea nadie la había planteado para que se instalen en dichas jurisdicciones.

Esto tiene que ver con lo que el señor diputado Figueroa denominaba como las asimetrías económicas, lo que el señor diputado Losada señalaba como las crisis de las economías regionales, o lo que los señores diputados que me han precedido en el uso de la palabra han llamado el quebranto de la economía de las regiones.

Esa es la realidad. No consideramos a las zonas francas en su definición más tradicional como un área o porción unitaria de terreno perfectamente deslindado y próximo a un puerto

o aeropuerto, amparado por una presunción de extraterritorialidad aduanera, como la contempla la legislación chilena. Cuando los legisladores de las distintas provincias, especialmente las periféricas, hablamos de zonas francas, mezclamos los conceptos. Lo decía claramente el señor diputado Muñoz. Hablamos de ellas teniendo en cuenta el concepto tradicional, pero también estamos imaginando territorios aduaneros especiales que nos permitan compensar un poco las desventajas comparativas que nuestras regiones tienen con relación a los grandes centros de consumo.

Cuando hacemos referencia a las zonas francas —de allí que en el proyecto que presentara en el año 1991 aludiera expresamente a este concepto por extensión— estamos pensando en las dificultades que tienen nuestros conciudadanos que residen en las provincias para acercarse a bienes y servicios en condiciones al menos similares a las de quienes moran al lado de donde se producen.

Estamos dando un manotazo con la intención de buscar qué hacer para superar la crisis que desde hace mucho tiempo sufren las economías regionales.

Pero hay algo en lo que debemos ser justos: alguna razón tiene que existir para que desde 1907 —cuando se sancionó la ley que permitió la instauración de zonas francas en Buenos Aires y Santa Fe— hasta ahora, el tema haya estado tan postergado en la historia legislativa argentina. En un marco totalmente diferente del que nos toca vivir hoy, casi cien años atrás se entendió que la Argentina debía desarrollar con más agresividad una actitud que favoreciera sus exportaciones. No inútilmente los puertos de La Plata y de Santa Fe se concibieron como los escenarios que iban a significar el centro de esa política exportadora más agresiva. Lo cierto es que no se pensaba en el Sur; el sur del país no existía. No se pensaba en otras economías porque de alguna manera todas eran tributarias de ese esquema que se centralizaba en los dos puertos nacionales.

Más tarde las sucesivas debacles que desde el punto de vista económico y político sufrió la Argentina hicieron imposible pensar en una estrategia racional de desarrollo de las exportaciones que posibilitara agregar valores en un lugar que, amparado por esa presunción de extraterritorialidad aduanera, permitiera la exportación en condiciones competitivas con otras economías.

Hay un dato que no se ha mencionado y que considero necesario plantear. Es en el marco de la estabilidad que todos rescatamos, en este

marco económico en el que puede darse la posibilidad de que el Poder Ejecutivo nacional remita al Congreso de la Nación un proyecto de ley sobre instauración de zonas francas en nuestro territorio. Esta iniciativa puede merecer todas las observaciones que estimemos pertinentes y puede tener incluso en su implementación algunas de las dificultades que se han señalado, pero el que mencioné es un dato que no se puede soslayar. Esto no se podía hacer antes. Es así que se mezclan dos aspectos centrales.

Por un lado, en este marco de estabilidad la Argentina debe pensar en cómo revertir una situación en que son muchas más las cosas que compra que las que vende —es una de las dificultades que afronta el plan económico— y tornar más agresiva la estrategia de exportaciones. Estamos de acuerdo en ese punto y por eso, por medio de esta iniciativa, facilitamos las cosas al Poder Ejecutivo nacional a fin de que instrumente las condiciones para que los capitales privados puedan participar en esa necesaria política que mejore las exportaciones.

Por otro lado, está claramente expresado en el texto de esta norma y en las modificaciones que se han introducido que existe un reclamo de las provincias —en especial de las más postergadas— para que se libere la situación de desnivel en la que se encuentran y para que el gobierno central atienda las crisis de las economías de las diversas regiones argentinas desde Tucumán hasta Tierra del Fuego y desde Mendoza hasta La Pampa. Este no es un lamento inútil, no es un lamento en el aire: es un dato concreto de la realidad.

Cada día más los gobernadores que hacen las cosas bien, que ordenan sus economías, que invierten los fondos públicos donde deben hacerlo, que tratan de llevar adelante una política que signifique la más correcta asignación de recursos en sus distritos, se enfrentan con la imposibilidad de buscar formas más agresivas que generen empleo. Ellos se enfrentan todos los días con miles de estudiantes secundarios que salen a ocupar un lugar en el mercado laboral y no lo consiguen. Entonces reclaman soluciones al gobierno nacional, como las reclaman los intendentes, los legisladores provinciales y en suma, la sociedad de cada lugar; y a veces tenemos que reconocer que esta discusión se mezcla con la magia que provocan los beneficios que puedan llegar a generar estas zonas francas.

Nosotros sabemos, porque lo hemos debatido y discutido en las comisiones, que las posibilidades que encierra esta norma constituyen un buen comienzo y un paso importante después

de muchísimos años. Me refiero a la decisión política del gobierno nacional de plantear al Congreso el debate acerca de qué estrategia se pretende seguir en esta materia. Por otra parte, en el camino de vuelta se encuentra el mensaje de los representantes de los pueblos provinciales que venimos a plantear nuestras reticencias y a reclamar soluciones diferentes para situaciones distintas. Por ello se ha incorporado la posibilidad de un tratamiento especial —modificación que respaldamos— en aquellas provincias que tengan una densidad inferior a dos habitantes por kilómetro cuadrado. Me estoy refiriendo a la zona de la Patagonia austral.

Creo que este aspecto debe quedar bien en claro para cuando se interprete la norma. No se trata, como dijo el señor diputado Muñoz, de instalar diferentes *shoppings*. No son cigarrillos, whisky ni chocolate importado lo que necesita la gente, sino la posibilidad de acceder a bienes de consumo cotidianos y masivos a precios más accesibles para mejorar su calidad de vida y terminar con la situación que se está dando en muchas provincias que limitan con otros países. Me refiero concretamente a las regiones limítrofes con Chile y Brasil, donde no son las zonas francas las que compiten con nuestra economía; allí nos enfrentamos a los datos objetivos de la realidad. No voy a abrir juicio de valor sobre el tipo de cambio que permite que en la actualidad con un peso argentino se compren más bienes en Brasil, Paraguay o Chile; afirmo que la gente de los pueblos fronterizos de mi provincia no cruza para comprar electrodomésticos, televisores o aparatos de comunicación; compra aceite, leche argentina, que es más barata, y los productos de consumo diario. Esto significa drenaje de dinero; es decir, el dinero de la Argentina va a sustentar la economía de otros lugares.

Este es un reclamo que hacemos los habitantes de las provincias limítrofes teniendo en cuenta la ortodoxia que el concepto de zona franca posee. El Poder Ejecutivo nacional tiene que escuchar estos mensajes. No se trata solamente de la ortodoxia tradicional sino también de paliar una situación evidentemente desigual. Queremos creer, que de la misma manera que los funcionarios que tuvieron a su cargo la redacción de esta norma estuvieron atentos a estos reclamos, serán capaces de plasmarlos en la reglamentación de esta norma.

He tenido la oportunidad de viajar para asistir a distintos congresos sobre zonas francas con funcionarios del Poder Ejecutivo, y debo decir que los vi preocupados por tratar de ensamblar estos dos conceptos: la necesidad de compensar el déficit de nuestras exportaciones por un lado,

y este otro problema, el más estructural de la economía argentina en las distintas regiones, que va a llevar tiempo subsanar porque se trata de un tema que no se resuelve de un día para el otro, que reconoce antecedentes de muchos años de desequilibrios, de malas prácticas comerciales y de malas prácticas de desarrollo, que no son imputables a este gobierno sino que vienen desde hace mucho tiempo.

Insisto en que he escuchado a funcionarios señalar su preocupación y el compromiso de dar una respuesta. Hoy el Congreso de la Nación y en particular esta Cámara de Diputados, en un gesto de madurez política, no se plantea una discusión estéril con el Senado para determinar cual de los dos proyectos es el más adecuado. Parte del reconocimiento de que hay falencias en ambos, pero subraya la necesidad de que la ley se sancione. Es importante que el Congreso de la Nación envíe al Poder Ejecutivo nacional no sólo la herramienta que el gobierno central reclama para mejorar las exportaciones sino también el instrumento que acompaña al reclamo de los pueblos del interior de la República Argentina sobre la necesidad de que de una vez por todas el tema de las economías regionales figure como prioridad en la agenda de las autoridades económicas de nuestro país.

Sr. Presidente (Romero C.A.). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Olivera. — Señor presidente: vengo a acompañar la decisión del bloque radical de votar afirmativamente este proyecto de ley que nos llega con modificaciones del Senado de la Nación. Acompaño la actitud de mi bloque porque, aunque este instrumento de las zonas francas sea modesto, es mejor que nada frente a la crítica situación por la que atraviesan las provincias argentinas y en particular las economías regionales. Es un instrumento que, por modesto que sea, bien utilizado puede contribuir a mejorar la competitividad de algunas empresas radicadas en las zonas francas.

Debo decir también que este proyecto de ley provoca en mí sentimientos encontrados. Creo que es un instrumento difícil de administrar y que por excesos verbales seguramente involuntarios, o a lo mejor por excesos conceptuales, ha sido sobredimensionado en su aptitud para generar crecimiento económico y mejorar la situación de las economías regionales.

Aquí se habló de las zonas francas convertidas en la panacea universal.

— Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 2º de la Honorable Cámara, doctor Horacio Daniel Usandizaga.

Sr. Olivera. — Pero, repito, son sólo un modo de instrumento de política económica difícil de administrar; y esta dificultad está en relación directa con la cantidad de zonas francas. Las zonas francas no son la panacea universal ni un pasaporte al desarrollo económico o a la felicidad. Me preocupa la sobreestimación conceptual que se ha hecho sobre este instrumento de política económica, porque este sobredimensionamiento puede ser el umbral de la frustración. Debe pensarse que si la relación entre crecimiento económico y zonas francas fuera realmente estrecha, deberíamos sancionar más zonas francas o convertir a la totalidad del país en una zona franca. Pero los hechos, revisando lo que acontece en el resto del mundo, indican que, si bien las zonas francas son un instrumento usual de política económica, no pasan de eso.

Sr. Presidente (Usandizaga). — El señor diputado Alende le solicita una interrupción, señor diputado.

Sr. Olivera. — Se la concedo, señor presidente.

Sr. Presidente (Usandizaga). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Alende. — En realidad estaba haciendo señas para que me agreguen en la lista de oradores, señor presidente... (*Risas.*)..., aunque si me permiten, aprovecho la oportunidad para decirles que he escuchado atentamente todas las exposiciones y voy a votar afirmativamente este proyecto de ley. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Usandizaga). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Olivera. — Señor presidente: observando el panorama internacional hay 44 países y 350 zonas francas; hay también más de 60 zonas francas en América latina y el Caribe; y cuando uno comienza a analizar dónde se concentran esas zonas francas se aprecia con bastante claridad que es en aquellos lugares de menor desarrollo relativo.

Hace muchos años que en esos países existen zonas francas y no por eso se advierte que ellas hayan dado un impulso decisivo al crecimiento económico. Hay ejemplos que son claros. En este sentido, Manaos evidencia que una zona franca tiene una relación muy estrecha entre el grado de apertura económica, las ventajas que se le conceden para el abastecimiento del mercado interno y el éxito o fracaso que esa zona franca genere. De ahí que podemos hablar de ocaso de la zona franca de Manaos, y lo mismo de otras que se han encontrado con procesos de liberación económica y reducción de arance-

les, con la consecuente disminución de las ventajas originadas en el hecho de ser una zona franca.

Por esta razón, insisto en la necesidad de bajar las expectativas sobre las consecuencias económicas que derivarán de esta norma que estamos por sancionar. Es muy importante evitar nuevas frustraciones, especialmente cuando la situación de las provincias argentinas están reclamando aliento y esperanza.

Desco agregar que una ley de zonas francas no puede constituir de ninguna manera el sustituto de una política integral para las economías regionales. Se necesita una política que contribuya a que estas economías produzcan y se reconviertan, permitiéndoles alcanzar sin dificultades el mercado internacional.

Estoy convencido de que el debate sobre zonas francas es sólo la prórroga del debate que debemos mantener aquí, en esta Cámara, sobre las economías regionales, particularmente sobre el modo de sacarlas del estado de postración en que se encuentran. El debate sobre las economías regionales recién comienza. No voy a extenderme sobre la descripción del estado económico de las provincias argentinas y de las regiones que esos distritos conforman. Los diputados que me precedieron en el uso de la palabra —Alvarez García, Muñoz y Losada— han sido suficientemente explícitos sobre la situación de las economías regionales.

Lo que sí quiero retomar es una afirmación del señor diputado Losada, quien habló de las consecuencias sociales que está acarreando esta situación de las economías regionales. Se refirió a una juventud que se desarraiga y que emigra, acentuando el doloroso proceso de los flujos y reflujos que hemos vivido varias veces en la Argentina.

Llamo la atención sobre la necesidad de una política para las economías regionales, porque estoy seguro de que los señores diputados comparten mi aspiración de una Argentina equilibrada, que no presente divisiones profundas originadas en función del lugar en el que han nacido, se han arraigado o han resuelto vivir los ciudadanos de nuestro país. Queremos un federalismo real. No estamos de acuerdo con un federalismo declamado.

Los diputados que me precedieron en el uso de la palabra han sido muy explícitos, pero quiero poner el acento en el fenómeno del desarraigo y de la migración interna, que están indisolublemente ligados a la desesperanza. Estos flujos y reflujos que ha vivido la economía argentina tienen un dolorosísimo costo social y

cultural; también afectan la identidad personal y la autoestima.

Insisto con la necesidad de una política para las economías regionales, porque no quisiera que se repitiera —salvando las distancias de tiempo y lugar— en nuestra Argentina de fin de siglo aquella descripción que José Hernández puso en boca de Martín Fierro. Como una advertencia para la situación y el riesgo del desarraigo que se vive en las provincias argentinas, voy a citar a Martín Fierro, quien decía: "Tuve en mi pago en un tiempo hijos, hacienda y mujer; empecé a padecer, me echaron a la frontera, y ¡qué iba a hallar al volver! Tan sólo hallé la tapera."

Sr. Presidente (Usandizaga).— Tiene la palabra el señor diputado por Chubut.

Sr. Corbuelo Blasco.— Señor presidente: quiero hacer referencia a que en el palco bandejado de esta Cámara se encuentra el gobernador de la provincia de Santa Cruz, el doctor Néstor Kirscher, junto con miembros de su gabinete.

Me enorgullece en decir que también está el señor intendente de la ciudad de Comodoro Rivadavia, doctor José Raúl Pierángeli. También quiero dejar constancia de que en la sesión del miércoles de la semana pasada estuvo presente el senador Pedro Molina, representante de la provincia de Santa Cruz. Finalmente, para que nadie se sienta afectado, quiero decir que antes de ayer estuve en la ciudad capital de la provincia que represento y mantuve una reunión con el gobernador Carlos Maestro, cuyo origen es radical. Aunque no está asistiendo a esta sesión, está comprometido con una política que facilite el desarrollo, la promoción del empleo y el mejoramiento de las economías regionales del sur de la Patagonia.

En esta sesión estamos llegando venturosamente a un acuerdo total de los bloques de esta Cámara. Se están expresando las imperfecciones del proyecto, pero debemos recordar que hubo un largo debate el 7 de diciembre del año pasado en esta Cámara y un importante debate en el Senado, y que hoy estamos expresando nuevamente nuestras más profundas motivaciones en el análisis del proyecto, pensando que hay un futuro posible en el que esta ley de zonas francas será un instrumento más de un cambio.

Los señores diputados deben saber —creo que debemos todos saber— que en 1907 la ley 5.142, que creó la primera zona franca en el país, estableció en su articulado la necesidad de la creación en el ámbito nacional de una comisión que analizara las circunstancias y las posibilida-

des de las zonas francas en todo el territorio nacional. Y estamos hablando de 1907. Más tarde, en materia de presidentes constitucionales, debemos señalar que el general Perón promulgó una ley de creación de zonas francas en la Patagonia —como lo recordara el compañero Di Tullio—, y posteriormente el presidente Menem incorporó la creación de zonas francas en Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe a partir de legislación muy antigua.

Creo que es importante también saber que hay un sólido documento producido por la Comisión Técnica creada por el decreto 1.668/91 del presidente Menem, una comisión a la que se le encomendó un análisis profundo de la legislación comparada americana y mundial sobre zonas francas. Ese documento dio origen al proyecto del Poder Ejecutivo nacional presentado en esta Cámara en marzo de 1993. Esta comisión, integrada por María de la Esperanza Juli, Oscar Osceira y Heber N. Tappatá (h), realizó reuniones con el señor ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, doctor Cavallo, con la Subsecretaría de Comercio Exterior, la Secretaría de Comercio e Industria y la Subsecretaría de Relaciones Provinciales. El informe que emitió esta comisión no partidaria dice, entre otros importantes puntos: "Limitar las autorizaciones a no más de una zona franca por provincia, de cualquier naturaleza, conforme a los lineamientos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación".

O sea que cuando se afirma que la ley no satisface porque plantea la posibilidad de incorporar una zona franca por provincia se olvida que el Poder Ejecutivo se basó en un antecedente de 1907 y el informe de una comisión de 1991, la cual no tenía absolutamente nada que ver con políticas partidarias y sí con el deseo de armonizar nuestra política de zonas francas con la legislación comparada y las opiniones de política económica vertidas por los diferentes organismos consultados.

Voy a tratar de no repetir los mensajes de varios señores diputados que me contienen absoluta y profundamente, mucho más todos aquellos discursos que han tenido como clave el reclamo de la Patagonia sur con respecto a la implementación de políticas de zonas francas y áreas aduaneras especiales que redunden en un cambio de vida para nuestra región.

Quienes integramos el bloque oficialista venimos haciendo diversos reclamos con respecto a la situación de las economías regionales, no sólo a los funcionarios del Poder Ejecutivo sino también al propio presidente de la Nación. De ninguna manera nuestras peticiones son obse-

cuantos; por el contrario, tienen una fortaleza y solidez que muchas veces nos llevan a mantener duras discusiones y hasta algunos desencuentros.

El establecimiento de una política coherente de desarrollo regional que contenga a todo el país fue promovido desde el primer discurso pronunciado por el señor presidente de la Nación, desde el mismo sitio que en este momento ocupa el señor diputado Usandizaga, hasta el último mensaje realizado hace pocos días. Desde entonces hasta ahora el objetivo fue enbeber una política de desarrollo para todo el país adecuada a la actual dotación de recursos de una Nación que está cambiando la estructura del Estado, en el que todos gastábamos a cuenta de un cuerno de la abundancia que, en realidad, no existía. Por ello se hizo necesario poner un freno y estructurar una política de desarrollo y atención de los problemas de las economías regionales, teniendo en cuenta sobre todo las dificultades actuales por las que atraviesa la gente.

Con respecto al área de zonas francas no podemos decir —no digo livianamente para no ofender a nadie, especialmente en una sesión donde reina el acuerdo y la armonía, aunque, por la costumbre, siempre existe algún chisporroteo dialéctico— que antes que discutir un proyecto de ley sobre zonas francas es necesario contar con una política de desarrollo global.

Cuando el Poder Ejecutivo envía el proyecto de ley sobre zonas francas, en sus fundamentos —específicamente, en el penúltimo párrafo— el señor presidente expresa: “debe tenerse en cuenta que las zonas francas no se constituyen en el instrumento exclusivo para resolver los problemas de provincias o regiones.” No es mi intención hacer más comentarios al respecto, pero pareciera que algunos creen que la idea del gobierno nacional es sancionar una ley de zonas francas sólo para ver cómo se desarticula asimétricamente la Argentina. Debemos tener en cuenta que este instrumento es el mejor que se podía lograr y que de ninguna manera constituye el único elemento que permita el desarrollo de las diversas regiones del país.

El mensaje del señor presidente continúa diciendo: “se considera en cambio, que constituirán herramientas útiles en el marco de un plan de transformación y desarrollo que identifique las potencialidades de cada región y las coloque en función de una visión de mediano y largo plazo.”

Nadie en su sano juicio puede decir que este proyecto solucionará los problemas regionales

en el corto plazo y que a partir de esta norma cambiará la vida de los habitantes del interior del país. Lo dice el presidente: esto sólo será un aporte para la solución en el mediano o largo plazo. Sólo hablando con propiedad —como la exhibida nada menos que por el primer magistrado— quedará en claro para los hermeneutas que deban interpretar esta norma que su objetivo es que le sirva al país y no para enterarse de los desencuentros anticipados de una norma que no llegue a cumplir con los objetivos que se habían establecido.

Debemos reconocer que en las últimas reuniones de las comisiones que se abocaron al tratamiento de este tema —por suerte contamos con la versión taquigráfica como testigo mudo de lo que se ha dicho— se hablaba de los sesgos particulares de una Argentina que debe mirar hacia el exterior y de que las zonas francas serán de tipo industrial para lograr una competencia externa adecuada, asignar recursos como corresponde, abrir los mercados y definir los marcos nacionales e internacionales para la determinación de tipos de zonas francas. Cuando avanzábamos en la consideración de estos temas, el doctor Kessman manifestó —debo reconocer que yo no lo dije— que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo había sido mejorado en esta Cámara, manteniendo el concepto de zona franca comercial y mixta. De modo que parecería que habría dos caminos: zonas francas industriales, mirando hacia el exterior, y zonas francas comerciales, que servirían, pero no tanto.

En la medida en que fortalezcamos el sesgo industrial, exportador y productivo, va a ser mayor la posibilidad de equilibrio de la balanza de pagos y la disminución del desfase existente entre la Argentina y el mundo.

Sin embargo, debo decir que existen expresiones de miembros del Poder Ejecutivo y también de algunos legisladores —esto surge de comentarios realizados en diferentes medios de prensa— que apuestan a que el título III, que se refiere al territorio aduanero especial en las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Chubut, Santa Cruz y en el municipio de Sierra Grande (Río Negro), sea vetado. Por ello quiero llamar a la reflexión a los señores diputados para evitar que existan gestiones en pro del veto, porque es mi responsabilidad como legislador hacer mención de esto.

Estamos hablando de zonas francas industriales, manifestando nuestro acuerdo con aquellos que sostienen la necesidad de la inserción

de la Argentina productiva en el mundo, para llegar...

Sr. Di Tulio. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Corchuelo Blasco. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Usandizaga). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Santa Cruz.

Sr. Di Tulio. — Señor presidente: no quisiera dejar pasar por alto lo que acaba de manifestar el señor diputado Corchuelo Blasco. El pueblo y el gobierno de mi provincia tienen muchas esperanzas en la sanción de este proyecto de ley, pero no debo olvidarme de que el ministro Cavallo, hace poco vetó el artículo 40 de una ley tan cara a nuestros sentimientos como la que tiene que ver con nuestros jubilos.

Espero que en esta oportunidad no ocurra lo mismo que aconteció con el referido artículo.

Sr. Presidente (Usandizaga). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Chubut.

Sr. Corchuelo Blasco. — Señor presidente: creo, al igual que muchos hombres e integrantes de los gobiernos de Santa Cruz y de Chubut, que la futura norma atenderá los desequilibrios que es necesario corregir. Quiero dejar en claro que nosotros estuvimos trabajando en favor de las zonas francas industriales —llamadas Zofrin— pero sin embargo el proyecto de ley contempla la creación de zonas francas comerciales denominadas Zofracom. Entonces, no es pecado crear zonas francas comerciales en las que existan facilidades aduaneras de impuestos al comercio exterior, disminución de gravámenes nacionales para la dotación de servicios básicos exportados a las zonas francas, etcétera. Es más: en las zonas francas comerciales hasta se podrá importar lo sofisticado para hacer pequeños *shoppings*. La idea, sin embargo es que hay que trabajar por las zonas debilitadas y por los territorios aduaneros especiales simplemente porque los señores senadores, apoyados por varios hombres y mujeres de las provincias favorecidas, entre comillas, impulsaron la creación de un nuevo título en este proyecto de ley.

En todos los discursos pronunciados hoy en esta Cámara se ha transmitido cabal y firmemente la preocupación en torno de las regiones de menor desarrollo; el que estamos dando es un paso adelante. Alguien dirá que prefiere el uno por ciento de lo posible y no el ciento por ciento de lo imposible. Estos son avances iniciales.

En las reuniones de comisión —donde sin ser miembro he participado— se asumió el compromiso de considerar posteriormente un proyecto de ley por el que se establecieran territorios aduaneros especiales, pero de ninguna manera se convalidó la anulación del Título III de la iniciativa que estamos considerando, que en caso de aprobarse conferirá un rostro anticipado de un tiempo distinto para la gente que vive en aquellas regiones.

Estoy muy conforme y muy contento de que en este Congreso, criticado por la demora...

Sr. Peralta. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Corchuelo Blasco. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Usandizaga). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Chubut.

Sr. Peralta. — Señor presidente: estamos participando de una sesión en la que se ha logrado consenso dentro de múltiples disensos, pues es sabido —y así está quedando demostrado— que hay distintas posiciones en torno de esta iniciativa.

Teniendo en cuenta los puntos que ha considerado el señor diputado Corchuelo Blasco, hago votos para evitar tonos altos, porque todos aspiramos a que se sancione este proyecto de ley de zonas francas en el convencimiento de que es la única herramienta válida posible, tal como se lo ha calificado hoy.

Aunque tampoco comparto la totalidad de este proyecto —principalmente disiento en lo relativo a los territorios aduaneros especiales—, entiendo que debemos llegar a una votación dentro de un marco absoluto de consenso. Por lo tanto, debemos evitar rispideces que podrían provocar reacciones que pondrían alguna piedra en la sanción de esta iniciativa.

Sr. Presidente (Usandizaga). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Chubut.

Sr. Corchuelo Blasco. — Señor presidente: con el respeto que me merece el señor diputado Peralta, quiero manifestar que el señor diputado Flores se olvidó de decir que sobre este tema también presentamos proyectos los diputados Barada, Peralta y quien habla. Por otro lado, sin que esto signifique una ofensa, las rispideces en este debate no las puso precisamente el justicialismo.

Con un tono de emoción fogosa, porque la sanción de este proyecto de ley es un logro buscado por todos —en particular por cada uno de los que trabajamos en esto—, trataba de manifestar mi satisfacción por la armonización que en torno de este tema hemos logrado los legis-

ladores de esta Cámara. Es un orgullo que así suceda dadas las críticas que hemos recibido desde muchos medios externos al Congreso respecto a sus falencias y a que se legisla sin pensar en la gente. Pero esta norma demostrará lo contrario: que el Poder Ejecutivo toma en cuenta al pueblo, desde la comisión creada teniendo en cuenta el mandato de 1907 hasta esta Cámara y la de Senadores. De manera que creo que estamos dando respuesta a cuestiones muy importantes.

Vale la pena recordar las palabras del Papa referentes a que el desarrollo es el nuevo nombre de la paz, y le digo al señor diputado Olivera que la emigración de nuestros jóvenes de las regiones a las que pertenecen ha sido una preocupación permanente para nosotros desde hace muchos años; ya que hace decenios que ni siquiera podemos retener a quienes se reciben en los colegios técnicos de la zona, y si bien en ocasiones ello se debe a un diseño particular de la preparación universitaria argentina, es evidente que no podemos captar la cantidad de gente que querríamos a efectos del desarrollo productivo de nuestra región.

Tengo una esperanza que se asienta en un futuro compartido, entendiendo que estamos por sancionar un instrumento jurídico que se basa en el encuentro de una Argentina difícil, que no es responsabilidad de nadie en particular y sí de todos en general, ya que la inflación no fue construida por los radicales ni por los militares ni por los justicialistas, sino por todos los argentinos, frustrando proyectos personales, proyectos de parejas que añoraban un futuro mejor, proyectos sociales y también regionales, frustrando finalmente a toda la Argentina.

Esa inflación descontrolada y conseguida por los argentinos, de la cual algunos tenemos más responsabilidad que otros, planteó la necesidad de fundamentar el crecimiento de la Argentina sobre la base de un plan que contuviera tres o cuatro conceptos básicos. En primer término, la estabilidad, con todo lo que significan los instrumentos a dictarse para lograrla después, y luego la reactivación y el crecimiento, con todo lo que implica tener un plan global al respecto para lograrlos y, finalmente, entroncar todo esto en el camino de la distribución sectorial y regional.

Hoy estamos asistiendo a una Argentina difícil, con un plan de ajuste tremendo, pero que cuenta con hombres del oficialismo que discuten en profundidad la problemática regional con el Ejecutivo en busca de un camino de desarrollo económico, que es lento pero que avanza a paso

firme, y a cuyo fin tiende el proyecto de ley de zonas francas en análisis.

Sr. Presidente (Usandizaga). — Tiene la palabra el señor diputado por Corrientes.

Sr. Leconte. — Señor presidente: en su momento el bloque liberal dio respaldo al proyecto de ley que aprobará Diputados en el curso del año pasado.

Con las modificaciones incorporadas por el Senado se presentaron actitudes controvertidas en el seno de las comisiones respectivas, pero finalmente primó el criterio de aprobar la iniciativa tal cual viene de ese cuerpo para que la Argentina cuente con una legislación en materia de zonas francas que beneficie a todo el país.

Hasta ahora, desde la experiencia de la ley 5.142 en adelante, las zonas francas creadas se encuentran a menos de 400 kilómetros de Buenos Aires.

Como se ha dicho —lo ha afirmado el señor diputado Olivera—, ésta no es la panacea. En una economía cerrada, de la que gracias a Dios estamos liberándonos, este proyecto de ley sobre zonas francas constituye una herramienta fundamental. Tratándose de un país que tiende a la apertura económica con otras naciones, este es un instrumento más que junto a otros estímulos debe permitir el crecimiento de las zonas marginales del país.

Hemos presentado también un proyecto de creación de zona franca en Paso de los Libres, un lugar que aparece como privilegiado para instalarla. Pero debemos darnos cuenta de que primero hay que sancionar la norma y para ello es fundamental la instrumentación y la supervisión a los efectos de que rinda sus frutos.

Las reformas introducidas por el Honorable Senado incorporan ventajas para algunas zonas, como por ejemplo la instauración de zonas aduaneras especiales en la Patagonia y en el Norte del país —artículo 9º—, o la incorporación en el artículo 2º del concepto de la vecindad con otros países para la creación de las cuatro zonas francas adicionales. Esto beneficia a la provincia de Corrientes, que tiene fronteras con tres países del Mercosur.

Consideramos que ésta es una norma fundamental que debemos aprobar hoy. Indudablemente, es perfectible y quizás su aplicación nos habrá de obligar en el curso del año próximo a introducir modificaciones, pero es necesario poner en marcha este mecanismo para que rija, se instrumente y configure nuevas herramientas para el crecimiento de la siempre postergada periferia del país.

Con estos breves fundamentos y superando las divergencias que plantamos en el debate en co-

misión respecto de las modificaciones introducidas por el Honorable Senado, adelanto el voto afirmativo del bloque del Partido Liberal de Corrientes con relación al dictamen en consideración.

Sr. Presidente (Usandizaga). — Tiene la palabra la señora diputada por Jujuy.

Sra. Guzmán. — Señor presidente: participamos de este debate con la expectativa de poder empezar a dar pequeñas soluciones.

Considero que éste es un proyecto necesario aunque no suficiente para la situación del interior del país, donde estamos viviendo en condiciones realmente afligentes. En ese sentido, traigo aquí la preocupación de mi provincia, Jujuy, que por la problemática laboral se ha visto seriamente afectada por una serie de hechos de las políticas internacional, nacional y local.

Así nos encontramos con que en Jujuy, capital nacional de la minería, sólo queda en funcionamiento una mina. Por otra parte, están en crisis las econ. más regionales del azúcar y del tabaco, y tenemos problemas para colocar nuestras producciones de citrus y hortalizas. En diez años no hemos tenido una sola inversión, y la tasa de desempleo y subocupación alcanza al 23 por ciento.

Todo esto demuestra que la situación se ha ido pauperizando. Jujuy es una de las provincias más ricas en cuanto a posibilidades potenciales económicas; sin embargo, con motivo de distintos elementos internacionales, nacionales y locales, hoy más que zonas de pobreza tiene bolsos de miseria.

Al respecto quiero citar algunos datos que son harto elocuentes para la reflexión de mis colegas. Jujuy, otrora modelo en atención primaria de la salud, hoy tiene devastado ese sector, con un 30 por ciento de desnutrición infantil y, según la encuesta permanente de hogares, con un 42 por ciento de familias críticas, es decir, familias que viven por debajo del límite de pobreza. Las tasas de mortandad infantil se han elevado y también tenemos que afrontar los problemas derivados de la falta de atención materna y hospitalaria. Asimismo nos encontramos con algunas zonas en donde el ciento por ciento de los partos son domiciliarios. Consecuentemente ha aumentado la escolaridad, y la situación que hoy está reinando se ve agravada de alguna manera por las permanentes crisis políticas.

Llegamos a este debate con la esperanza de encontrar un pequeño foco de desarrollo para quienes han estado en el quehacer laboral permanente, para los miles de hombres y mujeres que vienen trabajando por nuestra tierra pero

que han sido dejados de lado por los distintos accionares de los gobiernos.

Sabemos que ésta no es la solución porque, entre otras cosas, si se implementan 24 zonas francas, comenzarán a competir unas con otras. Pero estamos decididos a aceptar el desafío como una pequeña muestra de que las cosas empiecen a cambiar. Este año he escuchado el discurso del señor presidente de la Nación en la Asamblea Legislativa, y es la primera vez que el primer mandatario se refirió a los grandes problemas del noroeste argentino. El gran problema de esta región en la actualidad se denomina desocupación; cuando ella existe también hay hambre, no se pueden mandar los hijos a la escuela, faltan recursos para atender las necesidades de la salud y acceder a una vida digna.

Por eso celebro el agregado hecho por el Honorable Senado a este proyecto que le fuera girado para su tratamiento en lo referente al territorio aduanero especial. En este sentido, podemos tener en cuenta las zonas de Santa Catalina y Susques establecidas en el artículo 47 del proyecto de ley. Considerando algunas estadísticas podemos afirmar que en estos departamentos el 94 por ciento de los partos son domiciliarios, no hay trabajo ni asistencia para la salud. Además, en Susques y Santa Catalina existen las más altas tasas de mortandad infantil y, según el tipo de atención que se brinde, el 62 por ciento de esa población no recibió asistencia alguna. Susques es el departamento que posee la más alta tasa de mortandad infantil. De acuerdo al censo de 1990 dicha tasa fue del 152 por mil, y se registró un 67 por ciento en concepto de necesidades básicas insatisfechas y un 113 por ciento de desnutrición infantil.

La otra zona habilitada por este artículo 47 —la de Santa Catalina— presenta una mortandad infantil del 82,7 por mil; necesidades básicas insatisfechas, 51,7 por ciento, y desnutrición infantil, 26,7 por ciento. Este es el mapa de la miseria; no podemos hablar del mapa de la pobreza. Por eso consideramos justo el establecimiento de un territorio aduanero especial. Sé que muchas provincias lo habrán anhelado, pero no se puede conformar a todas porque hacerlo significaría no poder cumplir con ninguna.

Con la idea de que esta ley es necesaria pero no suficiente, adelanto nuestro voto afirmativo. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Usandizaga). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Cruz.

Sr. Toto. — Señor presidente: en mi carácter de legislador he recibido como mandato en un voto de fe y confianza la responsabilidad de llevar adelante todas aquellas acciones que conformen a los intereses de la Nación y que velen por la

integridad de sus hijos. Es por ello que considero que este proyecto de ley de zonas francas pretende un beneficio, no un privilegio como se dijo aquí a través de algunos señores diputados. Creo que este beneficio debe redundar en el desarrollo de todas aquellas tierras olvidadas, donde no está, lamentablemente, el equilibrio jurídico del desarrollo.

Parece que no siempre una naturaleza pródiga como en el caso del territorio de mi provincia —extenso y con una gran riqueza potencial— es condición suficiente para poder desarrollar el designio de la grandeza que debiera tener con tantos recursos. Más aún: todos sabemos de su relativo aislamiento, de sus duras condiciones de vida a raíz de la hostilidad de su clima, del escaso grado de actividad económica, de su poca densidad de población, que ni siquiera llega al medio habitante por kilómetro cuadrado.

Aquí tengo que detenerme a hacer una consideración. Nosotros estamos totalmente de acuerdo con el artículo 9º del proyecto de ley, que faculta al Poder Ejecutivo para que autorice operaciones de comercio al por menor en todas las zonas francas, en aquellas ciudades y pueblos fronterizos con países limítrofes que posean zonas francas en cualquier lugar de su territorio, cuando las circunstancias así lo aconsejen. Y esto está hecho para todas aquellas provincias que tengan menos de dos habitantes por kilómetro cuadrado.

A lo señalado debe agregarse la catástrofe, que aún sigue produciendo consecuencias, provocada por el volcán Hudson, la baja tasa de inversión, la nula radicación de empresas. Lamentablemente es así, ya que aún no tenemos una empresa gemina, producto de que nuestra materia prima es totalmente industrializada en los centros urbanos.

Además tenemos un mercado de consumo interno exiguo y un menguado poder adquisitivo a causa del alto precio con que llegan los productos de consumo diario y de primera necesidad, agravado todo esto por su realidad geográfica. Así es como nos encontramos con que la provincia de Santa Cruz es un territorio casi desierto. Sus potenciales intactos no deben ser desaprovechados por un país ávido de desarrollo como es la República Argentina.

Si bien la acción de gobierno impulsada por el presidente de la Nación, doctor Carlos Menem, ha propiciado un cambio histórico mediante las leyes de hidrocarburos, puertos, privatización de las empresas del Estado y demás legislación de conocimiento público, esto no es suficiente para revertir en lo inmediato la situación actual

y crear así condiciones que ayuden a un incremento productivo y poblacional en el menor tiempo posible.

Como un dato adicional es imprescindible destacar que del otro lado de los Andes, en la hermana República de Chile, a la misma latitud en que se encuentra la provincia de Santa Cruz, existen zonas francas con un status jurídico similar al propuesto en esta ley.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1º de la Honorable Cámara, doctor Carlos Alberto Romero.

Sr. Toto.— Los beneficios de todos los sectores amparados en este proyecto de ley se extenderán en forma equitativa a todas las provincias, abogando por un desarrollo armónico y por una globalización de la economía como un escalón más en la inmensa tarea de poblar nuestra Patagonia.

En cuanto a la Patagonia, la localización de la materia prima que no se encuentra sobre el litoral marítimo —hidrocarburos, minerales sólidos, recursos ganaderos o frutihortícolas, etcétera—, está en realidad alejada de las zonas portuarias, y la población se encuentra concentrada en zonas desvinculadas entre sí.

Esta norma significará para mi provincia la justa necesidad de una más equitativa distribución demográfica y de desarrollo, teniendo en cuenta que Santa Cruz constituye el segundo distrito del país en extensión y el último en densidad poblacional.

Desde el punto de vista de la radicación industrial, observamos que la provincia de Santa Cruz no dispone de ninguna industria que genere —tanto en el orden del desarrollo humano como en el del económico— actividad laboral que permita la elaboración de las materias primas que son su riqueza básica.

Hemos visto con gran satisfacción que distintas provincias hermanas de la Patagonia han tenido un progreso sostenido merced a mejores condiciones en el área fiscal e impositiva, como en el caso de Tierra del Fuego —a través de su ley 19.640—, de Chubut, con más de 160 industrias instaladas y en pleno funcionamiento.

En las provincias de Río Negro y Neuquén se han dado condiciones de ventajas comparativas producidas por el acortamiento de las distancias y por la situación geográfica. Se ha posibilitado una mayor densidad poblacional, un desarrollo sostenido de la industria y, consecuentemente, una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Ante esta realidad geopolítica, donde la provincia de Santa Cruz aparece sin posibilidades de expansión económica y de ocupación de su territorio debido a la falta de alicientes y condiciones favorables para el empresario inversor, consideramos como única alternativa válida crear las condiciones básicas y elementales por medio de una zona franca con extensión en todo el territorio de nuestra provincia, permitiendo la promoción y el desarrollo de la región más olvidada, y menos defendida, desde el punto de vista de la soberanía, de la República Argentina.

Por eso defendemos el artículo 39 del proyecto que estamos considerando, que autoriza a la autoridad de aplicación a expandir el espacio físico de la zona franca de acuerdo con lo que proponga el comité de vigilancia, del que participen los municipios, las provincias y la Nación, "conforme a los proyectos aprobados cuando condiciones excepcionales así lo aconsejen."

En Santa Cruz estamos muy esperanzados en esta norma. De ahí la presencia de gente de nuestro gobierno en este recinto, en especial la de nuestro gobernador. Los santacruceños estamos muy agradecidos por todo esto, a pesar de que estamos templados en la adversidad de los vientos que tenemos que soportar, con intensidades que rondan los 150 kilómetros por hora; también lo estamos en la adversidad del frío —con temperaturas de 10 o 20 grados bajo cero—, y en la adversidad que genera la despoblación que existe en nuestro territorio. Muchas veces miramos con desesperanza pero con mucha fortaleza, porque pensamos en el futuro de nuestros hijos, la adversidad que significa la incomprensión en muchos casos de los grandes centros urbanos, para quienes nuestra provincia —según parece— no pertenece al país.

Agradecemos el acto de reflexión de todos los señores diputados; agradecemos la sabiduría que han tenido al decidir aprobar este proyecto —para poner en justo equilibrio nuestra alejada región—, y saludamos alborozados y con júbilo y esperanza este acto de fe, que beneficiará a nuestro pueblo, a nuestra provincia y a nuestra patria. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Machado. — Señor presidente: soy participante del proceso de discusión de este proyecto de ley. Este largo proceso en buena medida se inició con los compromisos que se asumieron en cada una de las provincias. En muchos casos el Poder Ejecutivo también se comprometió a dar respuestas puntuales a cada una de las crisis provinciales o a cada una de las situaciones que se producían por el cierre de alguna empresa

importante. Para ello recurría a una propuesta de zona franca.

Apoyamos en general —como ya anticiparon los miembros informantes de la Unión Cívica Radical— este proyecto de ley. De todas maneras, hacemos la salvedad —como ya ocurrió en la discusión en las comisiones y en la sanción de este proyecto por la Cámara de Diputados de que esta iniciativa está demasiado lejos de ser la panacea o la solución que algunos discursos han querido mostrar.

En las discusiones en comisión profundizamos nuestra discrepancia con los cinco puntos que fueron modificados por el Senado. Se trata de la prohibición para las provincias de disponer exenciones impositivas, la introducción del concepto de importaciones sustitutivas, la abolición de la obligación del porcentaje de mano de obra argentina, el tratamiento que se daba en algunos casos a territorios especiales —que entendíamos que debía estar más garantizado e integrado con las excepciones del Código Aduanero— y la eliminación del régimen de participación de los municipios.

En lo que atañe a la prohibición a las provincias de disponer exenciones impositivas, entendemos que se vuelve a establecer un tutelaje inaceptable sobre el federalismo de cada una de las provincias. Las exenciones y el manejo de recursos de cada una de las provincias lo debe disponer el gobierno y la Legislatura de cada distrito. Esta tendencia a recortar las atribuciones provinciales, manifestada en los sucesivos pactos fiscales y que se repite en esta iniciativa, es conceptualmente inaceptable para quienes pretendemos defender realmente al federalismo.

También queremos destacar —como lo expresara el señor diputado por la provincia de Corrientes— que en el cambio de contexto que se produjo con motivo de una apertura económica indiscriminada, tenemos dudas legítimas de que los beneficios que otorga el régimen mediante los artículos 23, 24, 25 y 26 vayan a permitir la promoción de ciudades o de regiones en función de las zonas francas.

Según las cifras oficiales, en el primer bimestre de este año el déficit de la balanza comercial alcanzó a 1.113 millones de dólares. Esta cifra es superior en un 800 por ciento a la del mismo período del año anterior. El déficit comercial de todo el año anterior alcanzó a 3.695 millones de dólares. Queremos resaltar esta comparación, pues por cada dólar que se importa existen tres horas menos de trabajo argentino.

Creemos que esta iniciativa es un paliativo, pero que resulta insuficiente ante la convergencia del déficit señalado y de la apertura indiscriminada de la economía. Nuestra provincia de Río Negro también recorrió este camino. Podemos dar el ejemplo de una ciudad señora, a la que habían viajado miles de argentinos llevados por la esperanza de la explotación del hierro de Sierra Grande. Sin embargo, de la noche a la mañana fue arrasada en sus pretensiones y sus proyecciones. Así fue como algún candidato a presidente en 1989 prometió la creación de una zona franca. En Sierra Grande también expresó que la revolución productiva iba a comenzar por el socavón de la mina. Sin embargo, lo que comenzó fue un arrebato de las posibilidades de desarrollo de esa región, mediante el cierre indiscriminado de la planta de Hipasam. La provincia de Río Negro se había hecho cargo de ella y tenía la expectativa de recabirla mediante la implementación de la zona franca. Quiere y confía en contar con los beneficios del artículo 47. Pero queremos decir que, así como asumimos desde nuestro bloque el compromiso de sancionar esta ley, esperamos que todos los bloques, y fundamentalmente el oficialismo, asuman el compromiso de rechazar cualquier veto parcial eventual al artículo 47. No queremos ser sorprendidos en nuestra buena fe como ocurrió con el veto parcial al marco regulatorio y con el decreto que derogó las garantías del régimen previsional argentino, que pasó de ser un régimen de seguridad social a ser un régimen de seguridad individual.

Queremos reiterar el compromiso del bloque de la Unión Cívica Radical en acompañar este proyecto, que por otra parte es manifiestamente insuficiente para paliar la crisis de las economías regionales que han sido golpeadas con la abolición de la tarifa Comahue en nuestra región y que han sido castigadas por marcos tarifarios discriminatorios. Pero damos nuestro apoyo en el buen entendimiento de que este acuerdo legislativo debe ser respetado por todos. Reclamamos el compromiso de todas las bancadas de hacer respetar los acuerdos y no admitir nuevos vetos parciales y nuevas derogaciones por decretos de necesidad y urgencia (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Romero C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Jujuy.

Sr. Nieva. — Señor presidente: brevemente quiero expresar también la necesidad de que esta Cámara proceda de inmediato a la aprobación de este proyecto de ley que, como bien

se ha dicho aquí, ha generado una gran expectativa, fundamentalmente en el interior del país.

Se ha advertido esta tarde que esto no es una panacea ni el mejor instrumento. De acuerdo con informes de la Organización de las Naciones Unidas el impacto de la zona franca en distintos países ha sido económicamente relativo. Es cierto que no se han cumplido todas las expectativas que había generado en todos los países donde se instrumentó. Pero quiero señalar que hemos escuchado a distintos oradores, la mayoría de ellos del interior del país, que han venido a este recinto a expresar el reclamo de sus pueblos y a traer la decisión de sacar este instrumento cueste lo que cueste.

En el caso particular de Jujuy, hemos traído el reclamo de los industriales y de los trabajadores que ven en este instrumento la posibilidad de una salida donde hoy no se ve salida. Hoy no han hablado representantes de las provincias de Buenos Aires o de Córdoba porque esas provincias no reclaman una norma de este tipo. Esto nos está diciendo a las claras que existen dos países y que se está diseñando una Argentina dual.

La Argentina que vivo en mi provincia no es la misma que veo en Buenos Aires. La Argentina que se vive en el interior no es ésta de los *shopping centers*...

Sra. Roy. — La provincia de Buenos Aires tiene una zona franca, señor diputado.

Sr. Nieva. — No se trata de esa cuestión; además, los diputados del bloque radical pertenecientes a la provincia de Buenos Aires nos han acompañado en este tema.

Lo que quiero decir es que no existe en el pueblo de la provincia de Buenos Aires la misma expectativa que tienen los habitantes del interior, sencillamente porque no sufren el grado de angustia y desesperanza que se evidencia en las distintas provincias.

Es necesario que se advierta que hay que hacer algo para cambiar esta situación; no podemos seguir declamando que tenemos equidad y justicia social cuando hay una Argentina que condena a los hombres del interior a emigrar a las grandes ciudades en busca de trabajo.

En mi provincia se cierran las fuentes de trabajo; la reforma del Estado y la privatización de Altos Hornos Zapla significó que 3 mil trabajadores quedaran en la calle. Cuando a muchos de ellos se les terminaron los 10 o 15 mil pesos recibidos por el retiro voluntario fueron a buscar trabajo a otras provincias, abandonando

a sus familias porque no tenían cómo mantenerlas.

En mi provincia —capital de la minería— ha quedado un solo emprendimiento. La empresa minera que antes contaba con 2 mil trabajadores redujo su plantel a 400; a ello debemos sumar la crisis por la que atraviesan los sectores tabacalero y azucarero.

Lamentablemente no se vislumbra salida alguna. Entonces, ¿cómo no vamos a tomar a esta iniciativa como una posible vía de solución?

Es importante que en este recinto se haya hablado de la crisis de las economías regionales. Es auspicioso que se tome nota de que no habrá democracia posible si en el interior del país existen bolsones de pobreza.

El gobierno nacional deberá tener en cuenta la pobreza existente, pero no para crear una secretaría de seguridad social o de seguridad pública, sino para generar políticas tendientes a superar el subdesarrollo existente en el interior.

Como diputado de la provincia de Jujuy adianto que he de votar afirmativamente el proyecto de ley en consideración, solicitando al mismo tiempo que se sancione la modificación aprobada por el Honorable Senado que incorpora la figura del territorio aduanero especial.

Con respecto a este punto no puedo dejar de señalar que cuando el secretario de Comercio Exterior, doctor Kessman, participó de una reunión de comisión en la que se trató este proyecto manifestó que esa figura era incompatible con el proyecto de ley sobre zonas francas. Asimismo señaló que ello constituía un privilegio para algunas provincias. ¿Qué privilegio puede significar esta figura para el hombre que vive en la Puna jujeña, en Santa Cruz, en Chubut, en Río Negro, en Salta o en Catamarca?

En mi provincia hay gente que vive a más de 3.500 metros de altura y soporta temperaturas de 25 grados bajo cero. Por lo tanto, de ninguna manera se puede decir que la figura mencionada constituye un privilegio.

No quisiera que esta norma —que motivó que llegáramos a un acuerdo para considerar el proyecto sancionado por el Honorable Senado— merezca el veto del Poder Ejecutivo. Queremos que se cumpla con el compromiso asumido y se apruebe el proyecto tal como se había acordado.

Parafraseando a un diputado amigo debo decir que a la Nación no la constituyen los símbolos ni ninguno de los que estamos aquí sentados; cada uno de nosotros somos diputados de la Nación y no representamos la bandera ni el escudo ni el himno, sino a los hombres y mujeres que viven en nuestra patria.

Ustedes también representan a los hombres y mujeres que viven miserablemente y sin esperanza; representan a quienes viven en cada rincón de la patria, como también a los niños y hombres que habitan en mi Puna.

¡Acompañennos en la defensa de este instrumento, que no es todo, pero que constituye una esperanza para mucha gente! (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra la señora diputada por Jujuy.

Sra. Bermúdez. — Señor presidente, hermanos diputados: realmente hemos escuchado una serie de discursos de carácter técnico y político como el que acaba de realizar mi hermano de Jujuy, el señor diputado Nieva. Parece que no recuerda que su partido gobernó mi patria durante cinco años y medio, pero vamos a dejar de lado el pasado.

Quería ser lo más breve posible porque lo que me interesa es manifestar mi agradecimiento a los señores diputados que estuvieron de acuerdo con este proyecto de ley, especialmente a mis compatriotas de las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca, que también integran el país.

No me debo olvidar de que en la reunión anterior un grupo de diputados se mostró preocupado por la sanción de un proyecto de ley vinculado con nuestro cine, contando con la presencia de muchos de nosotros que representamos a provincias argentinas que no tienen ninguna posibilidad de que se beneficien con esa norma. Sin embargo, fuimos solidarios y dimos nuestro voto de apoyo. Vi con dolor que varios de esos diputados que estaban a favor de esa ley de cine se retiraron del recinto cuando debía comenzar la consideración del proyecto que ahora estamos tratando. En este momento algunos siguen ausentes de la sesión.

Hay que legislar para el país, y la Puna constituye una parte de nuestra Argentina.

Sabemos que la sanción de este proyecto de ley no será una panacea y que no vamos a facilitar con ella la solución total de los problemas.

Sin embargo, debo dar las gracias a mis hermanos que con su voto posibilitarán que quienes habitan la Puna tengan la posibilidad de intentar salir adelante para procurar vivir un poco mejor. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Romero C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Misiones.

Sr. Koth. — Señor presidente: hoy estamos tratando nuevamente el proyecto de ley de zonas francas, luego de las modificaciones que introdujera el Honorable Senado.

No estoy conforme con su texto, pero algo es algo para paliar las economías de nuestras provincias marginales, que atraviesan una crisis muy

profunda, como acontece en mi querida Misiones, en donde han cerrado más de 50 secaderos de yerba mate. Además, en 1959 había 800 aserraderos pero ahora están trabajando apenas 150; existían varias fábricas de jugos cítricos pero ha quedado una sola que trabaja a medio máquina. También se está reduciendo en una cantidad importante el número de 20 mil productores tabacaleros que había en la provincia.

Este proyecto de ley no es muy bueno pero tenemos que apoyarlo y votarlo afirmativamente porque algo es algo, como aquí se dijo. Tampoco es una panacea la sanción de esta iniciativa pues con ella no se solucionarán los problemas de las economías regionales y las PYMES. De todas formas, los diputados provinciales —socialistas, justicialistas, radicales o del partido que fueren— vamos a votar de manera afirmativa.

Ojalá no se eumpla lo que voy a expresar. Estamos determinando una zona franca para cada provincia, pero no sé cuántas de ellas quedarán en los próximos años.

El año pasado sancionamos la nueva ley de jubilaciones. A raíz de ello, el humilde obrero que trabaja con la azada, que a los cincuenta años ya no puede hacerlo más, a partir de ahora se tiene que jubilar a los 65 años; lo mismo le sucede al chacarero y a los demás obreros que trabajan en el Chaco, en Formosa, en Santiago del Estero, en Jujuy, en Salta, etcétera. Ojalá que la ley que hoy sancionaremos no sea igual que aquella; esperemos que sirva para todos los argentinos y no para algunos.

La mía es una provincia joven de 800 mil habitantes, donde el 30 por ciento de la población tiene menos de 18 años. Por ello necesitamos más de 6 mil nuevos puestos de trabajo por año, pero no los hay. En consecuencia, la gente emigra hacia el gran Buenos Aires, el gran Rosario, el gran Santa Fe u otros lugares, y se radican en las villas miseria.

Por las razones expuestas, vamos a votar afirmativamente este proyecto de ley de zonas francas, que no es una panacea pero que esperamos que sirva para todos los argentinos. (*Applausos*.)

Sr. Presidente (Romero C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Jujuy.

Sr. Macedo. — Señor presidente: siendo interés de todos que esta noche se sancione el proyecto de ley en consideración, seré muy breve y trataré de no mezclar tantos que pudieran ensombrecer la discusión en este recinto.

Es cierto que esta ley no será la solución de todos los problemas de la periferia argentina, pero debemos reconocer que es un camino posible para que nuestra gente tenga mejores con-

diciones de vida. Es por ello que desde Jujuy me sumo a las tonadas provinciales que han inundado este recinto señalando claramente esta oportunidad, esta esperanza.

Durante años hubo políticas agrícolas, industriales, arancelarias y tributarias que fueron impidiendo la descentralización de nuestra economía. Hoy, a partir de los beneficios de la estabilidad y de este nuevo país que estamos viviendo, es posible que cambiemos aquella tendencia y establezcamos condiciones favorables para promover inversiones en la periferia argentina. Este es el desafío que tenemos esta noche. Entonces, como mejor que decir es hacer, vayamos hacia adelante y sancionemos este proyecto de ley. (*Applausos*.)

Sr. Presidente (Romero C.A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Pesce. — Señor presidente, señores diputados: conociendo los resultados obtenidos en diversos países del mundo en cuanto al esfuerzo realizado para reconvertir sus sistemas productivos insuficientes incorporando valor agregado y competitividad a sus productos básicos por medio de este sistema que hoy estamos debatiendo, oportunamente se levantaron desde distintos puntos del país voces coincidentes en la búsqueda de la aprobación con rango de ley de esta inquietud, generalizada fundamentalmente en el interior del país.

En numerosas presentaciones realizadas por entidades gremiales, empresarias y representativas de la vida comunitaria de las distintas localidades del país, se ha informado de la conveniencia y necesidad —en muchos casos de la urgencia— de implantar este régimen de zonas francas en distintos lugares de nuestro territorio.

Desde la autorización para funcionar dada a la zona franca de la ciudad de La Plata y concurrentemente a esta aparición, son diversos los proyectos de ley que han sido presentados y también han sido muchas las conceptualizaciones que se han hecho con relación a qué es un régimen de zona franca, intentando una definición.

Desde nuestro punto de vista podemos afirmar que ésta es una área física dentro del territorio nacional que posee características impositivas de extraterritorialidad, es decir que a los efectos impositivos y aduaneros aparecen como si fuesen un territorio extranjero al que se puede exportar y del que se pueden importar bienes al país.

En el mundo las zonas francas funcionan como zonas exclusivamente comerciales o bien como comerciales e industriales. En este último caso, las actividades laborales reconocen un

régimen especial. También hay diversidad de ejemplos en cuanto a su constitución, que básicamente se pueden resumir en dos: como un ente público de tipo corporativo, o como corporaciones privadas que explotan la zona franca y responden ante los organismos de control nacionales y provinciales, según corresponda en cada sector.

Como resultado a exhibir, el régimen de zona franca comercial en sus diversas modalidades ha logrado una reactivación económica y también, en el caso de las industriales, una importante ocupación de mano de obra.

Una de las ventajas que se deben señalar es que cuando se inicia la apertura económica en países de economía cerrada, las limitaciones extra arancelarias, los costos, circunscriben la apertura real del comercio en beneficio de los grandes importadores comercializadores. En cambio, con este régimen de zona franca, las pequeñas y medianas empresas pueden acceder a ese comercio internacional. Un ejemplo a traer es la continua actividad importadora de pequeñas y medianas industrias locales desde la zona franca de Iquique, en la república hermana de Chile, hacia nuestra provincia de Mendoza.

Desde el punto de vista industrial, las ventajas son interesantes, además del aumento de la mano de obra. Ocurre que la exportación de productos no tradicionales y de aquellos que genera la actividad industrial está condicionada por muchos elementos además de calidad y precio; por ejemplo, envases especiales.

En nuestro país no existe todavía disponibilidad de envases y embalajes simétricos en calidad y precio con los del mercado internacional. Tampoco se encuentran disponibles muchos equipos para procesar y usar estos envases. Esto constituye una clásica actividad para la zona franca industrial. También existen otros sectores, como por ejemplo la industria gráfica, que tiene los conocimientos para la mejor calidad de la impresión, y sin embargo se encuentra inerte para competir con las empresas del exterior tanto en materia de equipamiento moderno como de insumos como tintas, papeles, etcétera. Este es otro ejemplo de actividad típica de una zona franca industrial.

Me parece oportuno aclarar que es posible encontrar múltiples actividades y procesos, tanto para el mercado interno argentino como para la exportación, con utilización de materias primas, insumos, mano de obra y empresas argentinas. Es decir que esto aparece como una excelente oportunidad para eliminar o disminuir el llamado costo argentino.

Desde el punto de vista provincial tiene particular relevancia la instalación de esta herramienta de política económica. En el caso de mi provincia, Mendoza, advertimos que desde la época colonial siempre se ha caracterizado y destacado por su acción e iniciativa empresarias. Tanto es así que han surgido actividades sectoriales que han logrado procesar sus producciones básicas así como también las de otros lugares de la región. Durante el cierre de la economía de nuestro país con motivo de la Segunda Guerra Mundial, el ingenio local produjo el reemplazo de importaciones con escasos medios, generando actividades empresariales, comerciales, industriales y de servicios que ya constituyen sectores de importancia dentro del producto bruto comercial.

Con ese caudal, con esa sumatoria de empresarios más personal especializado que podrá acceder a la producción competitiva nacional e internacional por medio de las zonas francas, se potenciará por sus propios méritos la actividad económica provincial en forma genuina, sin excepciones como subsidios e injustas promociones industriales.

Las entidades comerciales e industriales a las que hacía mención al principio de mi intervención, al igual que distintos sectores de la comunidad, han solicitado durante años que se legisle para autorizar la instalación de zonas francas en las provincias.

También se han señalado las ventajas de esta institución del intercambio internacional tanto desde el punto de vista de la actividad laboral y económica como del de la posibilidad del acceso al comercio de procesos internacionales que tengan cabida para la pequeña y mediana empresas.

Al igual que en el resto de las provincias argentinas, en Mendoza existe urgencia por contar con la legislación necesaria para enfrentar el crecimiento de las operaciones en la zona franca de Iquique con destino a Mendoza y la Argentina en general. Sin incurrir en exageraciones esto permite deducir que existe una actividad originada por empresas argentinas que bien podría desarrollarse en el país.

Por otra parte, hoy existe la posibilidad cierta de que en Chile se instale en los Andes una zona aduanera, extendida, que puede ser el núcleo de una nueva zona franca chilena que drenaría aún más la actividad económica local. Es necesario pues resaltar la urgencia en definir la alternativa argentina que en este caso vale para Mendoza pero que en otros cabe para otras provincias.

Para finalizar quiero destacar que no soy de los que creen que esta herramienta de política

económica es la llave mágica que nos abre la puerta de la solución que el país necesita, aunque tampoco soy de los que piensan que hay que minusvalorarla como herramienta de transformación. Sin embargo, como punto de inflexión si quiero destacar el espíritu que ha imperado en esta Cámara, esta muestra de responsabilidad y madurez que los legisladores, deponiendo actitudes personales, sectoriales o regionales, han consentido en dar al facilitar quórum para sancionar esta norma que está siendo esperanzadamente aguardada por vastas regiones de nuestro país que todavía se sienten agobiadas por una crisis que data de muchos años; situación que estamos dispuestos a revertir gracias a nuestro esfuerzo y al de la comunidad argentina. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Romero C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Corrientes.

Sr. Lahoz. — Señor presidente: voy a tratar de ser breve a pesar de que son muchas las palabras que tenemos para decir los correntinos sobre este proyecto de ley.

Creo que éste es un acto de justicia para el pueblo de Corrientes, y de reconocimiento a los miles y miles de correntinos diseminados por el país y que anhelan volver a su provincia. Las distintas regiones se merecían un reconocimiento por parte del gobierno nacional.

Los cambios de las reglas de juego que hemos tenido en los últimos tiempos provocaron que la desocupación comenzara a reinar en todas las provincias y en especial en las del Norte. La desregulación, la apertura que tanto bien hizo a la economía argentina, comenzó a sufrirse en la mayoría de los pueblos del interior del país. En este sentido, quiero mencionar la profunda crisis por la que atraviesa mi provincia en los sectores icícola, cítrico y ganadero. A este problema había que darle un instrumento adecuado para lograr su reconversión; éste puede ser uno.

También deseo señalar la grave crisis que padecen las zonas de frontera de nuestro país. Me refiero a esas ciudades sacrificadas que son las que levantan las banderas de la argentinidad ante los países vecinos. Sin embargo, muchas de ellas han sido avasalladas por los convenios internacionales que se han firmado. Se trata de cinco millones de argentinos que en muchos casos han sido considerados como *kelpers*. Este proyecto de zonas francas los privilegia porque autoriza que se efectúe una comercialización al por menor, lo que constituye un acto reivindicatorio para esos cinco millones de argentinos que realmente están mal.

La misma situación se da en Clorinda, Iguazú, Posadas, Paso de los Libres y todas las ciudades

fronterizas argentinas. Se dijo que no había expectativas en las grandes ciudades y yo digo que sí las hay, porque son muchos los provincianos que están en Buenos Aires, Córdoba o Rosario tratando de vivir como pueden y anhelando volver a su lugar de origen. Creo que esta ley decididamente va a permitir que esto suceda.

También se sostuvo aquí que no es una panacea, lo cual es cierto. ¿Cómo va a ser una panacea si cada uno de los argentinos tendrá que aprender nuevamente muchas cosas para poder adaptarse? En mi ciudad de origen —Paso de los Libres— quienes hoy están vendiendo pulóveres y camperas de cuero tendrán que aprender a manejar máquinas si es que esta norma permite la industrialización. Para ese pueblo no será una panacea sino un desafío, como todos aquellos que implicará el establecimiento de las zonas francas argentinas; pero estamos dispuestos a asumirlos y pagarlos. Era hora de que dejemos de vivir de las asimetrías y de las falsas regulaciones.

Hacía falta una norma como ésta. Quizás ella nos brinde el marco regulatorio adecuado para ponernos de una vez por todas a producir y a vivir dignamente gracias a nuestro trabajo. Creemos que esta legislación va a permitir lograr estos objetivos. También hacía falta que de una vez por todas tengamos un arma para combatir a los brasileños, paraguayos y uruguayos que tanto han invadido nuestros mercados, vendiéndonos mercaderías al amparo de las asimetrías. Esta comercialización en las zonas francas permitirá ponerle un freno a este comercio espurio.

Por otro lado —y voy a ser breve— quiero señalar lo siguiente: todos aquí somos testigos de cuál fue el espíritu reinante al apoyar este proyecto: el de promocionar las industrias del interior. Pero no vaya a ser —y es mi deseo que no ocurra— que a través de resoluciones del Ministerio de Economía, de la Dirección General Impositiva o de la Administración Nacional de Aduanas, se desvirtúe la esencia de esta ley. Deseo fervientemente que eso no sea así y también espero que cuando se reglamente esta iniciativa se tenga en cuenta el espíritu reinante hoy aquí, porque esta norma está hecha para la gran mayoría de los argentinos, para solucionar sus problemas, y entonces cualquier cosa que modifique su espíritu tendrá que ser aprobada por los representantes de la mayoría de los argentinos, es decir por quienes integramos este Congreso de la Nación.

Sr. Albamonte. — ¿Me permite una interrupción señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Lahoz. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Albamonte. — Señor presidente: como el señor diputado por Corrientes hizo una clara alusión al espíritu del legislador y como lamentablemente hemos observado —sobre todo en zonas fronterizas como Paso de los Libres— denuncias muy claras de falta de control por parte de la Administración Nacional de Aduanas, quiero aprovechar la gentileza del señor diputado que me concedió la interrupción para asentar claramente en el Diario de Sesiones que en el espíritu del legislador está fundamentalmente que le damos la oportunidad a todas las provincias para que en un plano de igualdad cuenten con condiciones para instalar estas zonas francas. Pero también debe existir el firme compromiso de un férreo control para que no se desvirtúe el espíritu del legislador, no sólo por parte de las autoridades sino también por aquellos que tienen la responsabilidad de administrar y de participar en estas zonas francas. Creo que éste es un elemento fundamental para que no se distorsione el espíritu que hoy nos mueve, a pesar de las prevenciones y dudas muy bien señaladas por los señores diputados que me precedieron en el uso de la palabra. Pero de ninguna manera podrán constituir una carta abierta para la comisión de delitos o de hechos que puedan significar una competencia desleal.

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Corrientes.

Sr. Lahoz. — Señor presidente: antes de concluir, simplemente quiero agradecer a los señores diputados de todos los bloques por la hombría de bien y por el espíritu de servicio que han demostrado al estudiar cada uno profundamente este problema. Incluso muchos de ellos tuvieron disensos, pero pensando en el bien de la ciudadanía dejaron de lado algunas opiniones en contrario para avanzar en la sanción de este proyecto.

Quiero agradecer a cada uno de ustedes y decirles que no tengan la menor duda de que en el momento en que levantemos la mano, muchos "sapucay" se van a escuchar en la provincia de Corrientes. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra la señora diputada por Santa Cruz.

Sra. Drisaldi. — Señor presidente: con gran esperanza y emoción he venido hoy a esta sesión; esperanza que vive todo el pueblo de mi provincia y que está representada hoy en el

recinto con la presencia del señor gobernador, quien con su equipo ha realizado un largo viaje para acompañarnos en esta histórica jornada. Ese largo viaje también está dispuesto a realizarlo todo el país; me refiero al largo pero seguro viaje hacia el desarrollo económico industrial.

Quiero ser breve, y en tal sentido voy a solicitar la inserción en el Diario de Sesiones del discurso que pensaba pronunciar. (*Aplausos*) Sólo quiero agregar que como legisladora de la Nación defiende y apoya este proyecto de ley de zonas francas tal como lo remitió el Senado, porque quiero a mi país y a nuestra gente, porque deseo ver cómo crece la producción y el empleo y cómo los productos argentinos se insertan en los mercados mundiales.

También debo agradecer a todos los diputados de los distintos bloques que han apoyado este proyecto dejando de lado diferencias partidarias. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Romero, C. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: como lo más importante es que se vote de una vez por todas este proyecto de ley, solicito autorización a la Cámara para insertar el texto de mi discurso en el Diario de Sesiones e invito a que el resto de los colegas que aún no ha hablado proceda de la misma manera. (*Aplausos.*)

— Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, don Alberto Reinaldo Pierri.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Vicchi. — Señor presidente: no voy a pedir insertar mi discurso, sencillamente porque no lo tengo escrito.

En nombre del bloque de la Unión Cívica Radical expreso nuestro voto favorable a este proyecto de ley. En primer lugar, deseo agradecer profundamente el silencioso y metódico trabajo de un conjunto de hombres y mujeres que oficiaban de asesores en comisiones y de asesores de los señores diputados, quienes han realizado una ardua tarea.

Quizás este proyecto no represente su fiel pensamiento pero, como sabrán comprender, a veces se obtiene lo posible dentro de las limitaciones que tenemos.

Agradezco también la tarea de los señores legisladores y ex diputados, quienes durante largo tiempo han contribuido desde sus distintos partidos políticos en la redacción de un proyecto que sirva para todo el país.

El tema de las zonas francas no tuvo en la República Argentina su primera discusión en 1907 o en 1910, oportunidad en la que se consagra una determinada zona franca. Este país ha sido tan rico en la historia de sus hombres que los atisbos de las zonas francas se remontan a la época de la Colonia.

Un brillante legislador correntino visualizó como nadie en la Constituyente de 1898 —con cien años de antelación— los vaivenes y el devenir que en materia de cambios existen en el mundo, y con pequeños planteos esbozó la necesidad de la creación de zonas francas.

En esa época, cuando se discutía la reforma de la Constitución, él opinaba así porque precisamente en la República del Paraguay —quizás como una medida de castigo a la política aduanera, financiera y comercial de la República Argentina— se propiciaba la creación de una zona de puerto libre en Villa Encarnación. Si esto se hubiera llevado a la práctica se hubiese desmantelado prácticamente la actividad comercial de la ciudad de Posadas.

Algunos decían que esta no era una herramienta adecuada para el desarrollo del país porque se la pensaba exclusivamente en términos de radicación de inmigrantes. Por otro lado se generó una gran discusión entre los hombres del sur, que pretendían los puertos libres, y los hombres del norte, que pretendían lo mismo para los puertos interiores de nuestros ríos. En el devenir de estas discusiones se fueron asumiendo posiciones y, evidentemente, la idea más brillante quedó en el camino.

Este hombre se llamaba Balestra. Fue el primero que atisbó la necesidad de que las zonas francas fueran un centro de radicación y que constituyeran una herramienta política, económica, educativa, geopolítica y social.

Ya en aquellos tiempos la Argentina tenía problemas de pobreza. Con el transcurrir de los años —todos los países vecinos— incluso algunos que presentaban situaciones económicas, sociales y políticas mucho más graves que las nuestras adoptaron este mecanismo y lo fueron implementando a su modo.

Desde el punto de vista de los institutos jurídicos, no podemos quedarnos con el concepto de una determinada estructura que nunca puede ser cambiada. En aquel tiempo se planteó el tema de la zona franca para combatir económicamente a otro país que teóricamente iba a organizar una estructura similar. Yo digo que las zonas francas —con los cambios necesarios que tenemos que introducirles para que no sean institutos estancos— deben ser mecanismos que nos ayuden a integrarnos con el resto de los paí-

ses latinoamericanos, con quienes efectivamente debemos tener un destino común.

Aquí es donde tenemos que abrir nuestros cerebros, como muchos legisladores quizás hicieron en el marco de la discusión en las comisiones. Preferimos sancionar un proyecto con el que no coincidimos plenamente y quedamos con una herramienta que pueda ser —aun con deficiencias— un elemento fundamental para nuestro país.

Debemos agregar otra cuestión. Es cierto que la norma no es la gran solución del país en términos económicos. Este país algún día tendrá que realizar el debate necesario sobre cada una de nuestras economías regionales. Esta discusión debe estar relacionada con políticas independientes referidas al medio ambiente, al sistema de protección de la gente, al sistema social y a la organización económica.

Ya no va más en la Argentina la cuestión de que desde el centro del poder —ya sea que esté radicado en la Capital, en la provincia de Buenos Aires o en cualquier otro lugar del país— se determine el futuro de un conjunto de argentinos que viven en condiciones diametralmente opuestas a las que rigen en ese centro del poder. Aquí reivindicó expresamente la posición de cada uno de nuestros legisladores, sea cual fuere la provincia a la que pertenece, incluyendo también a los de la Capital Federal.

La Argentina tiene grandes pozos de pobreza. El tema de análisis es cómo cambiamos los pozos de pobreza sin provocar una gran concentración. El principio mecánico para poder comenzar a destrabar esta situación también pasa por la necesidad de descentralizar políticas y asignar responsabilidades. En esto quiero decir que siento una gran desilusión en cuanto a que el Senado, a indicación del Poder Ejecutivo, privó de facultades a nuestras provincias y municipios para aceptar o no cada una de las etapas que tiene la instalación de una zona franca. En efecto, en el proyecto esta facultad se le atribuye nuevamente al poder centralizador, al señor ministro de Economía. Asimismo me afecta que el proyecto se olvide de los municipios, que son la base primaria de desarrollo social y a través de los cuales la gente mantiene contacto con sus gobernantes. Se les quita hasta el derecho de coparticipar en los beneficios que deberían tener por la zona franca asentada en su territorio, lo que constituye una cuestión que atenta contra condiciones mínimas de desarrollo humano, ya no económico.

Como autor de un proyecto que establece la zona franca de Uspallata y por extensión de la zona de Malargüe, tengo el convencimiento de

que tenemos que avanzar más allá de la cuestión de nuestros propios distritos. Recién hice un homenaje a todos los hombres y mujeres de esta Cámara que han defendido los pequeños bolsones de pobreza que tienen en sus provincias. Siempre digo que el Código Aduanero legisla perfectamente el tema de la zona franca como también el de los territorios aduaneros especiales. Pero hemos descubierto que si no nos dábamos un marco más amplio, superador, no podíamos avanzar y caeríamos en una nueva derrota o fiasco.

Paralelamente a ello —y creo que lo digo con total responsabilidad y en esto no cabe insulto ni agravio a nadie en particular— algunos hombres del Poder Ejecutivo fueron a esos bolsones de pobreza a prometer la zona franca cuando ni siquiera sabían para qué era. Por ello es importante definir concretamente qué es una zona franca y para qué sirve.

Estoy convencido de que estas zonas son tan especialísimas que tienen que estar asentadas en función de las regiones y no de las provincias. Además, deben servir a un desarrollo económico y social que también tenga intereses geopolíticos creados.

Asimismo, se deben crear zonas francas al lado de aquellas obras de infraestructura que nuestro país necesita a través de cada una de sus regiones. A modo de ejemplo quiero citar que cuando a fines del año pasado esta Cámara procedió a sancionar un proyecto de ley sobre este tema planteé la necesidad de instalar zonas francas en Uspallata y Malargüe. Nunca dejé de pensar en ese proyecto que aprobamos, donde decíamos que esta zona tenía que estar vinculada y en manos de la actividad privada capaz de desarrollar y construir una obra de infraestructura tal que abarcara el tramo ferroviario que une Mendoza con la ciudad de Valparaíso, en Chile, incluyendo el túnel de baja altura y la construcción de obras hidroeléctricas que nos permitieran exportar energía a un sistema integrado que en ese momento la necesitaba porque era energía de punta.

De nada sirve pensar en la instalación de zonas francas desde un punto de vista absolutamente mezquino. Por ello interpreto a muchos señores diputados que ven en este proyecto de ley algún rasgo de irracionalidad en su implementación, lo que podría generar conflictos o grandes desesperanzas en algunos pueblos.

También quiero decir que en el proyecto que estamos considerando —que problemáticamente se salga del alcance que pretendía la sanción de la Cámara de Diputados— se han fijado pequeñas aspiraciones provinciales, sectoriales, departa-

mentales o como se las quiera llamar. De todos modos, resultaría inconveniente que el Poder Ejecutivo vete alguno de sus artículos, especialmente los contenidos desde el Capítulo III en adelante. Pero en ese caso —no porque crea que no hacen falta estas zonas de extraterritorialidad aduanera especial en otros puntos del país, que quizás signifiquen una solución en las zonas que se establezcan—, se estaría coartando la posibilidad de una experiencia que tenemos que vivir con un instituto y con un mecanismo nuevo, tal como ocurre hoy con este proyecto que vamos a sancionar que, en algunos aspectos, no condice con la sanción producida por esta Honorable Cámara.

Adelanto que no faltarán voces que se levanten para plantear la inconstitucionalidad de este proyecto de ley. Pero yo digo que es plenamente constitucional y adhiero a la posición de aquel constituyente de 1898 que señaló que esta cuestión está plenamente amparada en el inciso 16.) del artículo 67 de la Constitución Nacional.

Los argentinos tenemos que darnos cuenta de que hay que utilizar determinadas herramientas e ir mejorándolas de manera tal que estas normas sirvan no sólo para ciertas regiones sino para todo el país. Dentro de este marco no puedo dejar de resaltar que a veces las mezquindades que se generan a partir de una idea nos pueden llevar a que ésta no tenga ningún marco de concreción.

Quiero hacer referencia a las zonas francas de la República de Chile, establecidas en los términos del artículo 590 de nuestro propio Código Aduanero. No sólo están eximidas del pago de impuestos a las importaciones y a las exportaciones sino también del régimen fiscal impositivo general.

En la Argentina esto que se va a poner en práctica va a ser con el mismo régimen fiscal impositivo general que existe en el territorio nacional. O sea que aquellos que inviertan en las zonas francas van a pagar —dentro de esa zona franca— el IVA, Ingresos Brutos, Ganancias, etcétera. Esto en la República de Chile no existe.

Tampoco debemos llamarnos a engaño con este tipo de circunstancias, ya que una zona franca establecida en Santa Cruz, en Jujuy o en alguna otra provincia del Norte no va a estar en condiciones de competir en precios si se mantiene un régimen impositivo tan gravoso como éste.

La forma cerrada con la que se ha manejado la gente del Ministerio de Economía con este tema no ha posibilitado que tengamos un debate amplio y sincero para dirimir dónde hace falta una cosa y dónde hace falta otra, ya que

a lo mejor este régimen impositivo puede ser perfectamente implementado en una zona franca ubicada en La Plata, que está a 60 kilómetros del puerto de Buenos Aires, que es el puerto de atracción de todo el proceso económico de la Argentina y de Latinoamérica.

El régimen impositivo a aplicar en una zona franca del sur de nuestro país o a una pérdida en la Puna debe ser diferente al que está en vigencia para todo el país a efectos de que tengan posibilidad de competir.

En el marco de ese sistema diferenciador hay que equiparar las zonas francas a las que nos rodean de los países latinoamericanos, porque debemos avanzar hacia zonas aduaneras especiales o zonas francas integradas binacionales.

Quiero finalizar diciendo que todo esto nos ha demandado un gran esfuerzo y hoy se han expresado una gran cantidad de buenas voluntades. Creemos que hemos optado por el mejor camino, y el radicalismo ha otorgado una especie de crédito al oficialismo por la labor desplegada, a fin de que podamos arrancar y desembocar en algo fructífero. Sólo espero que la grandeza del Poder Ejecutivo esté cifrada en el beneficio de todo nuestro pueblo y de nuestras regiones, las que algún día deberán tener una planificación específica de sus economías regionales para llegar definitivamente al arreglo socioeconómico que demanda nuestra Nación para ser grande. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar si se aceptan las modificaciones introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fuera remitido en revisión por el que se reglamentan las actividades de las zonas francas.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda definitivamente sancionado el proyecto de ley¹. (Aplausos.)

Se comunicará al Poder Ejecutivo y se dará aviso al Honorable Senado.

Se van a votar las inserciones solicitadas por los señores diputados Drisaldi, López Arias, Hardy, Terragno, Ramón Francisco Giménez, Corchuelo Blasco, Abihaggle y Carlos Alberto Romero.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Quedan autorizadas las inserciones solicitadas².

2

MOCION DE ORDEN

Sr. Hernández. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Hernández. — Señor presidente: desde ya deploro la actitud del bloque Justicialista, cuyos integrantes pretenden levantarse de sus bancas no cumpliendo así con sus obligaciones legislativas.

En nombre del bloque de la Unión Cívica Radical vengo a plantear un asunto de gravedad institucional para la República, basándome en los términos del inciso 10 del artículo 108 de nuestro reglamento. Se trata de una cuestión de especial importancia que tiene relación con la intervención federal a Santiago del Estero y la posible creación de una secretaría de protección de la comunidad.

Frente a estos temas, en virtud de lo dispuesto por los artículos 63 de la Constitución Nacional y 183 del reglamento, requerimos la presencia en este recinto del señor ministro del Interior, conforme lo hemos propuesto en un proyecto de nuestra autoría registrado con el número de expediente 838-D-94.

La República y los diputados necesitamos conocer, en el caso de Santiago del Estero, por qué se ha violentado el artículo 4º de la ley que oportunamente sancionara este Congreso, que establece un límite y una clara obligación de convocar a elecciones por parte del señor interventor federal. Queremos saber por qué se esperó hasta último momento para que el Poder Ejecutivo remitiera un proyecto de ley de prórroga del término; cuáles fueron las razones de la prórroga dispuesta mediante decreto, avasallándose así las facultades del Congreso, y cuál es el concepto que tiene el Poder Ejecutivo sobre la naturaleza de la intervención federal.

Tenemos la convicción de que el Poder Ejecutivo actúa en forma centralista dando res-

¹ Véase el texto de la sanción en el apéndice. (Página 692.)

² Véase el texto de las inserciones en el apéndice. (Página 696.)

puesta a lo que la doctrina constitucional ha dado en llamar "ley histórica del desborde institucional". Esto ha sucedido principalmente con respecto a dos instituciones: la intervención federal y el estado de sitio.

¿Cómo es posible que los interventores federales se crean gobernadores?, ¿cómo es posible que lo transitorio y excepcional se vuelva normal? El Poder Ejecutivo pretende que las elecciones se lleven a cabo recién en 1995, cuando la lógica elemental del sistema constitucional indica que hay que llamar a elecciones cuanto antes si es que respetamos la autonomía popular y al pueblo de Santiago del Estero.

Necesitamos de la presencia en este recinto del señor ministro del Interior de la misma manera que vino en el momento en que legítimamente esta Cámara sancionara la ley de intervención a la provincia de Santiago del Estero. Es menester que el señor ministro vuelva a dar la cara para que produzcamos el debate jerarquizado que espera la República entera.

La presencia del señor ministro también está vinculada con otra cuestión: la posible creación de una secretaría de protección a la comunidad. Junto con toda la civilidad argentina asistimos azorados a un debate que se da a puertas cerradas en el ámbito del Poder Ejecutivo, donde existe alguna intencionalidad de crear una supersecretaría que significará modificar la competencia de los ministerios del Interior y de Defensa. En la creación de esa supersecretaría existe un criterio no sólo economicista, sino de concentración del poder que nos recuerda a épocas pasadas.

Tenemos que debatir a fondo sobre lo que significa el orden en el equilibrio con el respeto a la libertad, que es como se deben resolver las cuestiones dentro de la democracia.

También necesitamos saber cuál es el respeto que tiene el Poder Ejecutivo acerca de la ley de seguridad interior, que fue el fruto del trabajo y del consenso legislativo. Estas preguntas fundamentales para la República exigen una respuesta del Poder Ejecutivo brindada a través del ministro del Interior.

Nosotros, como hombres de la oposición, que es esencial a la democracia, sabiendo que el Parlamento tiene dos misiones esenciales, legislar y controlar políticamente al Ejecutivo, exigimos que concurra el señor ministro del Interior a este recinto para producir un debate amplio, profundo y jerarquizado, en la idea de prestigiar al Parlamento argentino y a la democracia que hemos jurado defender.

Pedimos que el día 3 de junio se haga presente el señor ministro del Interior para responder a las preguntas formuladas en nombre de las profundas convicciones democráticas que tenemos los hombres de la Unión Cívica Radical. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar la moción formulada por el señor diputado Hernández en el sentido de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones reglamentarias.

Se va a llamar para votar.

—Se llama para votar.

—Mientras se llama para votar:

Sr. Albamonte. — Quisiera saber si se ha hecho una presentación sobre este tema.

Sr. Gauna. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pierri). — Esta moción no se debate, señor diputado.

Sr. Albamonte. — No estoy debatiendo, señor presidente. Sólo quería saber si se ha iniciado un expediente.

Sr. Hernández. — Sí, señor diputado. Es el expediente 831-D-94, presentado en la fecha y firmado por los señores diputados Dumén, Zavalia, Vicchi y quien habla. Como podrá advertir, hemos cumplido como corresponde con las normas reglamentarias, como siempre lo hemos hecho. Quienes no lo hacen son aquellos que se le antaron de sus bancas y se retiraron del recinto.

Sr. Albamonte. — Sería interesante conocer su contenido.

Sr. Presidente (Pierri). — No genere un diálogo, señor diputado.

Sr. Albamonte. — Sólo quiero conocer el texto del proyecto al que alude el señor diputado.

Sr. López Arias. — Cuando decidan discutir el proyecto de ley sobre la intervención a Santiago del Estero, vamos a traer al ministro.

Sr. Durañona y Vedia. — Quisiera saber si hay número en la casa, señor presidente.

Sr. Presidente (Pierri). — Por Secretaría me informan que hay 121 legisladores en la casa.

Sr. Durañona y Vedia. — Hago entonces moción de que se levante la sesión, señor presidente.

Sr. Presidente (Pierri). — No habiendo número para votar, queda levantada la sesión.

—Es la hora 21 y 4.

APENDICE

A. SANCIONES DE LA HONORABLE CAMARA

1. PROYECTOS DE LEY SANCIONADOS DEFINITIVAMENTE

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

TITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º — Para los efectos de esta ley se entenderá por:

- a) Zona franca: es el ámbito que se define en el artículo 590 del Código Aduanero;
- b) Territorio aduanero general: es el ámbito que se define en el apartado 2 del artículo 2º del citado código;
- c) Territorio aduanero especial: es el ámbito que se define en el apartado 3 del artículo 2º del mismo código;
- d) Terceros países u otros países: es el ámbito geográfico sometido a la soberanía de otros países incluidos los enclaves constituidos a favor de otros Estados.

TITULO II

De las zonas francas

Art. 2º — Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para crear en el territorio de cada provincia una zona franca, incluyéndose las ya existentes a los efectos de este cómputo, pudiendo crear adicionalmente no más de cuatro (4) en todo el territorio nacional, a ser ubicadas en aquellas regiones geográficas que por su situación económica crítica y/o vecindad con otros países, justifiquen la necesidad de este instrumento de excepción.

Sin perjuicio de la existencia de zonas francas creadas o a crearse, en virtud de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Poder Ejecutivo nacional convendrá con los gobiernos provinciales el establecimiento de zonas francas comerciales en las ciudades o pueblos de su jurisdicción que sean fronterizos con países limítrofes; puertos o vías navegables que posean zonas francas en cualquier lugar del territorio.

Las zonas francas a crearse dentro de una misma región deberán acreditar un perfil y funcionalidad que configure el rol específico que justifique su creación en el marco de los objetivos del artículo 4º, no pudiendo establecerse más de una por provincia, salvo las excepciones establecidas en los párrafos 1º y 2º del presente artículo.

A los efectos de autorizar la creación de una zona franca, cualquiera que sea su localización, el Poder Ejecutivo provincial respectivo, exigirá al concesionario una inversión mínima.

Art. 3º — La creación de las zonas francas previstas en el artículo anterior se podrá materializar en aquellas provincias que hayan adherido a las previsiones de la presente, a través de un convenio de adhesión a ser ce-

lebrado entre el Poder Ejecutivo nacional y los titulares de los gobiernos de las provincias. Dicho convenio de adhesión deberá ser aprobado en todos sus términos por ley provincial.

El Poder Ejecutivo nacional y los gobiernos provinciales convendrán la creación y puesta en funcionamiento de un organismo federal encargado de divulgar y promocionar las actividades de las zonas francas creadas en el territorio nacional.

Objetivos

Art. 4º — Las zonas francas tendrán como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que, el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas, se extiendan a la inversión y al empleo.

El funcionamiento de las zonas francas será convergente con la política comercial nacional, debiendo contribuir al crecimiento y a la competitividad de la economía e incorporarse plenamente en el proceso de integración regional.

Actividades

Art. 5º — Las zonas francas deberán constituirse en polos de desarrollo de las regiones donde se establezcan mediante la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles en la misma, dentro de las condiciones fijadas en la presente ley y en los decretos que la reglamenten.

Art. 6º — En las zonas francas podrán desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales, esta última con el único objeto de explorar la mercadería resultante a terceros países.

No obstante lo señalado precedentemente, en las zonas francas se podrán fabricar bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el territorio aduanero general ni en las áreas aduaneras especiales existentes, a fin de admitir su importación a dicho territorio. Los bienes de capital a que se hace referencia en el párrafo anterior, a fin de su nacionalización seguirán el tratamiento establecido en el régimen general de importación de la Nomenclatura del Comercio Exterior (NCE) y de las restantes normas tributarias que correspondan.

A los efectos del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior, la autoridad de aplicación deberá confeccionar un listado de las mercancías pasibles de dicho tratamiento y establecer los mecanismos de autorización de importación y control que considere convenientes.

Art. 7º — En las zonas francas las mercaderías pueden ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones ordinarias, destinadas a mejorar su presentación o calidad comercial o acondicionadas para el transporte, tales

como división o reunión de hultos, formación de lotes, clasificación y cambio de embalaje. La mercadería puede ser objeto de transferencia.

Igualmente podrán ser objeto de actividades de producción con destino exclusivo a terceros países, tales como transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento.

Art. 8º.—No regirán para las operaciones de introducción o extracción hacia o desde la zona franca restricciones económicas ni depósitos previos a las operaciones de comercio internacional.

Art. 9º.—Facilitase al Poder Ejecutivo nacional para autorizar operaciones de comercio al por menor en una zona franca en ciudades y pueblos fronterizos con países limítrofes que posean zonas francas en cualquier lugar de su territorio cuando las circunstancias así lo aconsejen.

En aquellas provincias cuya densidad demográfica sea inferior a dos (2) habitantes por kilómetro cuadrado, el Poder Ejecutivo nacional podrá autorizar las operaciones previstas en este artículo en cualquier lugar de su territorio.

Art. 10.—Queda prohibido el consumo de mercaderías dentro de la zona franca, en aquellos casos distintos a las actividades propias del funcionamiento de la misma.

Lo dispuesto precedentemente no será de aplicación para el consumo de vituallas destinadas al personal que preste servicios dentro de la zona franca.

Art. 11.—Las horas y lugares de ingreso y egreso de personas y mercaderías hacia o desde la zona franca serán los determinados por el comité de vigilancia de la misma de conformidad con las reglamentaciones que éste dicte.

Art. 12.—Estará prohibido habitar permanente o transitoriamente dentro de la zona franca.

Funciones y autoridades

Art. 13.—Será autoridad de aplicación de la presente ley el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Art. 14.—Las provincias que adhieran a las previsiones de la presente, deberán constituir en el ámbito de la competencia del Poder Ejecutivo provincial, en forma transitoria, una comisión de evaluación y selección con el objeto de:

- a) Evaluar técnica y económicamente los proyectos que presenten los candidatos a la explotación de la zona franca, definir los criterios de selección y ordenar los proyectos;
- b) Elaborar y elevar para su aprobación a la autoridad de aplicación el reglamento de funcionamiento y operación de la zona franca. Dicho reglamento deberá contener el plazo, la modalidad y las condiciones de la concesión de la explotación de la zona franca, las causales de revocación, las sanciones por incumplimiento, como también las características, tasas y cargos de los servicios prestados en la zona, así como las condiciones contractuales para la admisión de los usuarios. Dentro del plazo de noventa (90) días la autoridad de aplicación

deberá expedirse sobre el proyecto de reglamento de funcionamiento y operación que le ha sido elevado, pudiéndose prorrogar el mismo por treinta (30) días más, reputándose aprobado el proyecto que no haya merecido observaciones dentro de ese plazo;

- c) Llamar a licitación pública, nacional e internacional, para la concesión de la explotación de la zona franca;
- d) Adjudicar la concesión de la zona franca con aprobación de la autoridad de aplicación. La autoridad de aplicación tendrá hasta noventa (90) días para expedirse a partir de la fecha de evaluación de los antecedentes y resultados del acto licitatorio para aprobar el mismo. Si en este término la autoridad de aplicación no se expidiera se considerará firme la adjudicación efectuada por el gobierno provincial.
- e) Las demás que establezca la reglamentación de la presente ley.

Art. 15.—Las provincias que adhieran a las previsiones de la presente, deberán constituir un organismo provincial público o mixto, en el que deberán estar representados los municipios del área de influencia de la zona de que se trate y entidades empresarias y de la producción.

Dicho organismo tendrá las funciones de comité de vigilancia.

Art. 16.—El comité de vigilancia de la zona franca tendrá las siguientes funciones:

- a) Promover la radicación de actividades destinadas a la investigación y la innovación tecnológica que conduzcan a un mayor afianzamiento de los mercados externos;
- b) Remitir toda información que requiera la autoridad de aplicación, y servir a la misma como órgano de consulta y asesoramiento permanente sobre las actividades de la zona franca;
- c) Fiscalizar la provisión de información estadística adecuada, oportuna y suficiente sobre los principales indicadores económicos y comerciales de la zona franca requerida al concesionario y al usuario, la que será de libre consulta;
- d) Evaluar el impacto regional de la zona franca y articular su funcionamiento con los planes provinciales y municipales, identificando efectos perniciosos y costos de la zona, los que deberán estar a cargo de las empresas usuarias que los generen;
- e) Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el concesionario a cargo de la explotación de la zona franca y en su defecto informar a la autoridad de aplicación sobre las mismas;
- f) Auditar periódicamente las medidas de vigilancia y control necesario de accesos y límites de la zona franca;
- g) Percibir del concesionario un derecho por la concesión bajo forma de un pago único o en un canon periódico.

- h) Garantizar la concurrencia de los usuarios en el acceso e instalación en la zona franca conforme al reglamento de funcionamiento y operación, y atender y dar respuesta a sus reclamos;
- i) Hacer cumplir las leyes y regulaciones aplicables, el reglamento de funcionamiento y operación, las normas internas de la zona franca y los acuerdos de concesión y operación;
- j) Velar por el cumplimiento de las normas sobre la conservación del medio ambiente, y en especial el tratamiento de los efluentes originados en la zona franca;
- k) Las demás que le atribuya la reglamentación de la presente ley.

Art. 17. — El comité de vigilancia propiciará la libre concurrencia en la prestación de servicios dentro de la zona franca, previniéndolo en el reglamento de funcionamiento y operación respectivo. Deberá aprobar tasas y cargos para todos los servicios y concesiones dentro de la zona franca, asegurando el tratamiento uniforme en condiciones equivalentes para los usuarios y mercaderías.

Art. 18. — La explotación de la zona franca será de carácter privado o mixto. Las obras y la infraestructura necesarias correrán por cuenta del concesionario.

Art. 19. — La explotación se ofrecerá por licitación pública, nacional e internacional, la que se ajustará a las condiciones que establezca la comisión de evaluación y selección prevista en el artículo 14 de la presente.

Art. 20. — El o los concesionarios tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Realizar las obras de infraestructura y concesiones de servicios básicos en la zona franca que sean necesarios para su normal funcionamiento y que formen parte del proyecto aprobado por la comisión de evaluación y selección y la autoridad de aplicación;
- b) Alquilar a los usuarios lotes para la construcción de edificios destinados a las distintas actividades. No podrá cederse el uso de la totalidad del área a un solo usuario, ni tampoco constituir monopolio de hecho, independientemente del número de usuarios;
- c) Celebrar toda clase de contratos relacionados con sus actividades;
- d) Urbanizar, proyectar y construir edificios para las distintas actividades permitidas en la zona franca;
- e) Dictar y modificar su propio reglamento interno con aprobación del comité de vigilancia, ajustado a la legislación y reglamentaciones vigentes;
- f) Asegurar la prestación de servicios de agua, luz, gas, telecomunicaciones, fuerza motriz, calor, refrigeración o cualquier otra clase de servicios necesarios para las operaciones de la zona franca, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 17 de la presente;
- g) Promover y facilitar el desarrollo de las operaciones, negociaciones y actividades de la zona franca;

- h) Cumplir y hacer cumplir el reglamento de funcionamiento y operación y el reglamento interno;
- i) Remitir la información necesaria a las memorias periódicas de operación de la zona franca, así como cualquier otro dato estadístico o de información que requiera el comité de vigilancia;
- j) El concesionario será solidariamente responsable con los usuarios que transgredan la legislación aduanera y las reglamentaciones de la zona franca;
- k) Pagar los costos del control aduanero de la zona en base a las pautas que se convengan entre el Comité de Vigilancia y la Administración Nacional de Aduanas;
- l) Las demás que le atribuya la reglamentación de la presente ley.

Art. 21. — Los usuarios deberán ser personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que adquieran derecho a desarrollar actividades dentro de la zona franca mediante el pago de un precio convenido.

Art. 22. — Los usuarios de la zona franca deberán llevar contabilidad separada de otras actividades o sociedades, del mismo titular, instaladas en el territorio aduanero general o especial.

Tratamiento fiscal y aduanero

Art. 23. — Con las salvedades que establece esta ley y el artículo 590 del Código Aduanero, será aplicable a las zonas francas la totalidad de las disposiciones de carácter impositivo, aduanero y financiero incluidas las de carácter penal que rigen en el territorio aduanero general.

Art. 24. — Las mercaderías que ingresen a la zona franca estarán exentas de los tributos que gravaren su importación para consumo, vigentes o a crearse, salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados.

Art. 25. — Las mercaderías que salgan de la zona franca hacia terceros países, estarán exentas del pago de los tributos que gravaren su importación para consumo, vigentes o a crearse, salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados.

Art. 26. — Exímese del pago de los impuestos nacionales que gravan los servicios básicos que se prestan dentro de la zona franca.

A tal efecto se entenderá por servicios básicos aquellos que tengan por objeto la prestación o provisión de servicios de telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y de desagüe.

Art. 27. — Las mercaderías que se introduzcan a la zona franca provenientes del territorio aduanero general o especial, serán consideradas como una exportación suspensiva.

Art. 28. — Las mercaderías que se extraigan de la zona franca con destino al territorio aduanero general serán consideradas como una importación.

Art. 29. — Los estímulos que correspondan a las exportaciones que se efectúen desde el territorio aduanero general o especial a la zona franca, serán liquidados una vez que la mercadería fuere extraída de dicha zona

hacia otro país, y dentro del plazo que a este efecto establecen las normas generales que rigen la materia, ya sea en el estado que poseía cuando ingresó a la misma, o en otro.

Art. 30. — La extracción de mercaderías de la zona franca hacia terceros países, no gozará de otros estímulos que los correspondientes por la devolución de tributos efectivamente pagados cuando fueren pasibles de devolución a los exportadores del territorio aduanero general. Asimismo, gozará de los estímulos establecidos de conformidad con los acuerdos internacionales suscritos por la República Argentina.

Art. 31. — En el convenio de adhesión para el establecimiento de cada zona franca previsto en el artículo 3º, los gobiernos provinciales deberán comprometerse a no disponer la exención de los impuestos provinciales, salvo las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, sin perjuicio de una eventual adhesión a la exención nacional de los tributos que graven los servicios básicos, referida en el artículo 26 y de las exenciones que existieran para operaciones de exportación.

En el mismo convenio, los gobiernos provinciales se deberán comprometer a acordar con los municipios igual comportamiento para los usuarios y actividades de la zona franca.

Art. 32. — Los usuarios de la zona franca no podrán acogerse a los beneficios y estímulos fiscales de los regímenes de promoción industrial, regionales o sectoriales, creados o a crearse, en el territorio de la Nación.

Art. 33. — Podrán introducirse en la zona franca toda clase de mercaderías y servicios, estén o no incluidos en listas de importación permitidas, creadas o a crearse, con la sola excepción de armas, municiones y otras especies que atenten contra la moral, la salud, la sanidad vegetal y animal, la seguridad y la preservación del medio ambiente.

Art. 34. — El Poder Ejecutivo nacional establecerá mediante reglamentación el régimen aplicable en materia de destinaciones suspensivas de importación y exportación desde o hacia la zona franca, contemplando en ella la prohibición de nacionalización de mercaderías que ingresen al territorio aduanero general o especial.

Art. 35. — La totalidad de las gestiones, trámites, documentación y demás operaciones administrativas aduaneras que se efectúen en la zona franca, se realizarán en la respectiva delegación que la Administración Nacional de Aduanas habilitará en cada una de ellas y que funcionará en el interior de su recinto.

Art. 36. — No se establecerán en la zona franca restricciones especiales a las operaciones en divisas, títulos, valores, dinero y metales preciosos, rigiendo al respecto, la legislación financiera y cambiaria con vigencia en el territorio aduanero general.

Art. 37. — La provincia, por intermedio de la Comisión de Evaluación y Selección, a partir del estudio de los proyectos de factibilidad de cada zona franca, propondrá a la autoridad de aplicación la localización y delimitación de la misma, así como las áreas de expansión previstas.

Art. 38. — El área física que se declare zona franca será deslindada y cercada en forma tal que permi-

ta garantizar su aislamiento respecto del territorio aduanero general.

Art. 39. — Autorízase a la autoridad de aplicación a expandir el espacio físico de la zona franca de acuerdo con lo que proponga el Comité de Vigilancia conforme a los proyectos aprobados cuando condiciones excepcionales así lo aconsejen.

Art. 40. — Los predios e inmuebles donde se ubiquen las zonas francas podrán ser de propiedad pública o privada, y deberán estar desocupados y libres de plagas.

El Poder Ejecutivo nacional, en la reglamentación de la presente, establecerá las condiciones para la admisión del uso de predios de propiedad privada.

Otras disposiciones sobre zonas francas

Art. 41. — La legislación laboral a ser aplicada en las zonas francas será la vigente en el territorio aduanero general.

Art. 42. — Se admitirán acuerdos entre provincias y entre éstas de manera simultánea con el Poder Ejecutivo nacional, para la creación de zonas francas interprovinciales, autorizándose en esos casos la constitución de comisiones análogas a la del artículo 14, pero de naturaleza interprovincial. Esta zona franca equivaldrá al cupo asignado para cada provincia por el artículo 2º de esta ley.

Art. 43. — Las previsiones de la presente ley y los derechos emergentes de los estados provinciales que dependan de la adhesión expresa de cada uno, que será comunicada al Poder Ejecutivo nacional por conducto del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Si transcurridos ciento ochenta (180) días a partir de la promulgación de la presente ley, alguna provincia no hubiera suscrito el convenio previsto en el artículo 3º, se considerará que la misma no ha adherido a la presente.

Art. 44. — Si en el plazo de dieciocho (18) meses de formalizado el convenio entre la Nación y la provincia, no se iniciaren las obras de infraestructura previstas en el proyecto de instalación, caducará el derecho al establecimiento de la zona franca de que se trate.

Art. 45. — La presente ley será aplicable a las zonas francas instituidas por las leyes 5.142 y 8.092. El Poder Ejecutivo nacional dará cumplimiento en todos sus alcances a los actos administrativos dictados en relación a tales normas y respetará los acuerdos preexistentes sobre la materia —áreas o zonas francas— con las distintas jurisdicciones locales.

Art. 46. — Los organismos intervinientes, con competencia en las operaciones de las zonas francas, dictarán las reglamentaciones complementarias que correspondan dentro de los noventa (90) días de promulgada esta ley.

TÍTULO III

Territorio aduanero especial

Art. 47. — Establécese un territorio aduanero especial en los territorios conocidos como Puna argentina, comprendiendo los departamentos de Antofagasta de la Sierra (provincia de Catamarca), Los Andes (provincia

de Salta), Susques, Rinconada, Santa Catalina, Yavi y Cochinoca (provincia de Jujuy).

También establécese un territorio aduanero especial en la Patagonia austral comprendiendo los departamentos de Río Senguerr y Futaleufú (provincia del Chubut), Deseado, Lago Buenos Aires (provincia de Santa Cruz) y Municipio de Sierra Grande (provincia de Río Negro) con la jurisdicción y extensión necesarias para cumplir su cometido.

Art. 48. — El territorio aduanero especial establecido o que se establezca por el artículo anterior, tendrá las características definidas en el artículo 29, apartado 3 del Código Aduanero y la modalidad y alcance establecido en los artículos 600, 602, 603, 604, 605, 606 y 607 de dicho Código.

Art. 49. — De conformidad a lo establecido en el artículo 600 del Código Aduanero, los tributes que gra-

ven a la importación para consumo y a la exportación para consumo, serán de un 15 % de los que rigieren en el territorio aduanero general.

Art. 50. — Entiéndese que las referencias hechas en la presente ley con respecto a las provincias y a los gobiernos provinciales incluyen al territorio de la Capital Federal y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 51. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.
Ley 24.331

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires a los dieciocho días del mes de mayo del año mil novecientos noventa y cuatro.

ALBERTO R. PIERRE
Esther H. Pereyra Arandía
de Pérez Pardo.
Secretaria de la C. de DD.

EDUARDO MENEM
Edgardo R. Piuzei.
Secretario del Senado.

B. INSERCIONES

(1)

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA DRISALDI

Opinión de la señora diputada acerca del proyecto de ley por el cual se reglamentan las actividades en las zonas francas

Señor presidente:

Originariamente, al elevar el proyecto de ley de zonas francas, el Poder Ejecutivo nacional reconocía, en los fundamentos del mismo, que "la política económica en vigencia apunta a corregir distorsiones históricas en la asignación de los recursos que durante años provocaron crisis y estancamiento... pretendiendo restituir el rol (de la economía argentina) en los mercados, buscando simultáneamente insertar la Argentina en el mundo.

"... La política de apertura y liberalización del comercio exterior, eliminando las barreras al comercio internacional y con ello, removiendo el sesgo antiexportador, conducen a la expansión de las exportaciones. La liberalización del comercio internacional, al incrementar la eficiencia económica del sistema, produce sus efectos en la disminución de los costos y restricciones para importar, siendo por ello la principal política de fomento de las exportaciones."

He aquí claramente señalado el objetivo, tenido en cuenta por el Poder Ejecutivo nacional al remitir el proyecto de zonas francas, y he aquí también la duda que se nos ha planteado a los señores diputados: la competitividad del mundo económico moderno exige, y exige con un nivel de presión cada vez mayor, que las economías resulten altamente eficientes, como condición ineludible para lograr inserción en el comercio internacional mundial.

A esa competitividad internacional, como representantes del pueblo de la Nación Argentina, cabe agregar y saldar una deuda histórica, que también oportunamente señaló el Poder Ejecutivo nacional en su mensaje de elevación: "corregir las distorsiones históricas

en la asignación de recursos que han provocado, durante años crisis y estancamiento".

Crisis y estancamiento que todo el interior de nuestro país conoce y sufre, mucho más aún aquellas provincias que podemos denominar periféricas, de donde muchos de los que estamos aquí presentes provenimos, por lo que sus realidades no nos son desconocidas, antes bien en más de una oportunidad las hemos sufrido en carne propia.

Existe aún otro elemento, que corresponde que, como legisladores tengamos en cuenta al momento de analizar y votar en el presente proyecto de ley, y que oportunamente en el día de ayer el señor presidente de la Comisión de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios, diputado nacional José Luis Castillo, señaló en reunión de comisión al señor secretario de Transporte, licenciado Soria: "la defensa de las fuentes de trabajo".

Estos tres elementos: competitividad internacional, corrección de las distorsiones regionales y defensa de las fuentes de trabajo, son los tres elementos que, vuelvo a repetir, como legisladores debemos tener en cuenta y considerar al momento de votar el presente proyecto de ley.

Y, si los señores legisladores me lo permiten, agregaría un cuarto elemento, que resulta de tanta importancia como los anteriores: el tiempo.

Las provincias argentinas, todas en su conjunto y las periféricas en especial, no pueden seguir esperando por más tiempo la sanción de un instrumento legal que les permita revertir sus economías regionales.

El proyecto hoy sometido a nuestra consideración, en revisión, ha tenido en su oportunidad, hace ya bastante tiempo, el oportuno tratamiento por esta Honorable Cámara, y, a su vez, el Honorable Senado de la Nación, al considerar el mismo, le ha introducido reformas que, si bien no alteran lo sustancial del proyecto originario, incorpora elementos que, sin lugar a dudas,

benefician al conjunto del territorio nacional, y en especial a aquellas regiones que se encuentran en inferioridad de condiciones, respecto de la actividad económica desarrollada por países limítrofes que cuentan con ventajas comparativas, que los insertan con mayor facilidad en el mundo del comercio internacional.

La inserción de la economía nacional y de las economías regionales en el comercio internacional requiere de la implementación rápida y eficaz de un carácter industrial-exportador que colabore con la eliminación del sesgo antiexportador de las barreras del comercio y, a su vez, cree las condiciones para que se incremente la eficiencia económica del sistema en beneficio directo de las regiones de las que cada uno de nosotros somos originarios.

Señores diputados: todo proyecto es perfectible —eso no está en discusión— el tema es determinar si, en

busca de la perfectibilidad del proyecto que nos ha venido en revisión del Honorable Senado de la Nación, disipamos un tiempo que urge a todas y cada una de las provincias argentinas. Podremos asumir esa dilación, como responsabilidad propia sin asumir que esa demora es un perjuicio directo e inmediato para todas y cada una de nuestras provincias.

Es mi opinión que en consideración a la posibilidad de conjugar los factores antes mencionados: competitividad internacional, economías eficientes, ocupación de mano de obra, y, lo que me parece también resulta fundamental: el aprobar una ley en el tiempo justo en que las provincias lo reclaman. Los señores diputados nacionales debemos aprobar el proyecto de ley de zonas francas, tal y como nos ha llegado en revisión del Honorable Senado de la Nación.

2

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO LOPEZ ARIAS

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el cual se reglamentan las actividades en las zonas francas

Señor presidente:

Esta ley de zonas francas que estamos votando no es la ley que hubiera querido, y si compulsamos la opinión individual de los diputados presentes, seguramente nos encontraríamos con una rara unanimidad de posiciones. Por distintas razones nadie está totalmente conforme y todos, absolutamente todos, tenemos fundadas críticas y serios reparos que hacerle a la redacción final del proyecto que hoy estamos considerando. Y sin embargo, también con rara unanimidad, seguramente no habrá mano que no se levante para manifestar su voto favorable y su público apoyo.

Esta contradictoria situación se plantea ya en el trabajo previo que hicimos en las comisiones y en el despacho respectivo que tuvo que superar profundas discusiones en los bloques de los distintos partidos, y hasta dos predictámenes previos totalmente contrarios al contenido de lo que terminó siendo el despacho prácticamente unánime del plenario de comisiones, como resultado de la profunda convicción de que muchas veces lo bueno es enemigo de lo posible y que la prolongación indefinida del debate podría dejar a la República sin un instrumento que, más allá de sus imperfecciones, puede resultar de utilidad práctica en la medida que se le dé un manejo racional y no se generen expectativas desmesuradas sobre sus posibilidades y resultados.

Y en este largo debate desarrollado durante muchos meses de trabajo, se fue transparentando que no estaban en juego cuestiones menores en las distintas posiciones, sino concepciones de fondo sobre el desarrollo y la estructura del país y sobre la integración de las distintas regiones y grupos humanos que la componen.

Yo, personalmente, era autor de un proyecto diferente, con una visión diametralmente distinta a la que campea en este dictamen. En el ánimo de conformar a todo el mundo se eluden las grandes definiciones que era necesario tomar para que esta ley pudiera cumplir

un papel integrador, en esta Argentina macrocefálica, en la que el grueso de la población y la riqueza se distribuyen en las zonas centrales de nuestro territorio, mientras el resto frustra todas sus potencialidades languideciendo en la postergación y la miseria. Y en esto quiero ser absolutamente claro: toda ley de promoción que pretenda dar un trato igualitario a situaciones sustancialmente distintas, termina siendo una ley profundamente injusta que favorece y promueve a los que más tienen y condena a los demás a una nueva postergación, ya que es obvio que aquel que quiera asumir un riesgo empresario invirtiendo en zonas francas, lo hará en aquellas regiones con mayores ventajas comparativas por su cercanía a los mercados y a los puertos de embarque, y el resultado será, como siempre, una cada vez mayor distancia entre las distintas provincias y entre sus habitantes, que a pesar de ser compatriotas nacidos en el mismo suelo, en los hechos terminan viviendo en países diametralmente distintos donde algunos se asoman al siglo XXI, mientras los otros luchan por abandonar el medioevo.

Por eso en mi proyecto original se proponía la determinación de polos de desarrollo regionales para la instalación de zonas francas para definir un perfil integrado y solidario de país, un modelo estratégico que incorporara a la actividad económica y al desarrollo a todas sus fuerzas, de todas sus riquezas y de todas sus regiones.

Hubiera sido mucho más honesto y valiente que hubiéramos asumido la responsabilidad histórica que nos toca en esta época de grandes cambios, y despojados de intereses pequeños hubiéramos discutido sobre el país que queremos construir. Tal vez ello habría ayudado a la toma de conciencia de que el país necesita de todas sus fuerzas, de todas sus riquezas y de todas sus regiones, para enfrentar el desafío de la inserción en un mundo cada vez más competitivo e interconectado, y que ningún habitante o región podrá alcanzar su plena realización por más riquezas y ventajas que tenga, mientras otras provincias y otros hermanos sigan en la marginación y el atraso.

Estoy convencido de que con la formulación que hemos dado a esta ley hemos eludido estas definiciones imprescindibles y no hemos estado a la altura de las necesidades de nuestros pueblos y que algún día, cuando el tiempo nos permita mirar el pasado con menos apasionamiento, nos lamentaremos de la oportunidad que estamos perdiendo para empezar a construir un país distinto. Pero hoy, frente a la alternativa en la que nos encontramos, no me caben dudas de que no puedo quedarme en una cómoda posición testimonial y que debo acompañar la sanción de esta ley más allá de los repores que me merezca, porque de todas maneras puede ser un instrumento útil para promover algunas regiones y enfrentar algunas situaciones económicas que no admiten demora. Por ello, desde la responsabilidad que me tocó durante estas semanas de encontrarme presidiendo el bloque de la mayoría, he propuesto e impulsado este debate y he puesto todo mi esfuerzo para que el consenso de las bancadas que componen este cuerpo, nos permitiera arribar al feliz término al que estamos llegando en este momento. Por cierto que a esta altura de la sesión no voy a reiterar apreciaciones técnicas y análisis políticos y económicos que con tanta brillantez y minuciosidad han expuesto los colegas que me han precedido en el uso de la palabra. Pero no puedo dejar de mencionar que en muchos discursos se ha evidenciado esta falta de visión del país global y esta falta de comprensión de las realidades regionales de que hablamos al principio, al analizar algunas de las instituciones que si avanzan por el buen camino al definir situaciones especiales e impulsar instrumentos específicos de promoción como es el caso del segundo párrafo del artículo 2º, o la institución de los territorios aduaneros especiales

del artículo 47 y siguientes de esta ley. Y mientras algunos colegas provenientes de zonas privilegiadas de nuestro país se sentían afectados por el hecho de que se dicte una normativa especial de promoción para las regiones más pobres del territorio argentino, mi pensamiento recorría los desiertos de la puma con el corazón estrujado como siempre frente a la visión del valor y la dignidad de nuestro pueblo punecño sobreviviendo a la adversidad y la miseria en las peores condiciones climáticas y en el mayor aislamiento que un ser humano puede imaginar. Algún día también los habitantes de nuestras zonas centrales tomarán conciencia de lo que significa vivir en las profundidades de nuestro Gran Chaco o en las alturas de las planicies cordilleranas y que si los habitantes del interior siguen apiñándose en los cordones urbanos del Gran Buenos Aires o el Gran Rosario es porque a pesar del hacinamiento y la pobreza de los núcleos urbanos todavía éstos siguen significando una mejora en las condiciones de vida para quienes vienen de la desesperanza y la marginación de nuestros abandonados pueblos del interior. Lo mejor que se puede hacer para luchar contra la pobreza en los cordones urbanos es evitar que sigan emigrando pueblos enteros del interior, generando polos de desarrollo, ofreciendo oportunidades laborales y dando la posibilidad de arriesgarse a su tierra a aquellos que viven en regiones potencialmente capaces para aportar a su sustento pero que siguen convirtiéndose en desiertos por la falta de políticas de promoción adecuadas. No quiero extenderme más. Ya es hora de votar y dar sanción a esta tan esperada ley y por todo lo expuesto y por las múltiples razones ya formuladas por mis colegas, anticipo mi voto favorable y el de la bancada que represento.

3

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO HARDY

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el cual se reglamentan las actividades en las zonas francas

Señor presidente:

Las provincias argentinas se encuentran sobrellevando una de las etapas más complejas de su historia. El agotamiento del modelo de desarrollo nacional que las contenía y una difícil transición hacia un nuevo esquema de desenvolvimiento, constituyen situaciones de alto impacto para cada una de nuestras jurisdicciones, especialmente para las menos favorecidas.

El proceso de reconversión que vive el país requiere de las provincias más atrasadas una organización técnica y política que les permita desarrollar una capacidad negociadora real y efectiva, así como una actitud positiva para enfrentar los desafíos de la hora que les permita —contemplando las limitaciones existentes en materia de disponibilidad de recursos y de capacidad efectiva de realización— tomar la iniciativa en la promoción de una efectiva superación de los problemas territoriales a través de programas y proyectos política y técnicamente viables.

A partir de ello y en relación con la experiencia mundial se instala en el debate argentino el tema del área franca o zona franca, destacándose en las provincias un decidido apoyo a iniciativas de esta naturaleza, dado que se relaciona su implementación con la promoción de inversiones y la generación de puestos de trabajo. Sin embargo, observamos que dicho instrumento de política económica no se ha analizado con la prudencia, mesura y pragmatismo que exige su instalación.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que el área franca es un instrumento especial de política aduanera, dado que su instalación puede obedecer a distintas finalidades relacionadas con el tipo de actividad que se pretenda promover y con los incentivos fiscales (desgravación impositiva) que se ofrezcan.

En segundo lugar, entre las finalidades de creación de este instituto se encuentran: la necesidad de impulsar el tráfico internacional, facilitar la distribución de mercaderías, fomentar la exportación e impulsar el desarrollo de una región que se encuentra deprimida respecto del resto del país o bien con una ubicación geográfica particular (fronteriza o muy alejada de los centros de mayor desarrollo económico).

En la última década se han ampliado, aún más, los fines para los que se utiliza este instrumento. Algunos países lo han utilizado como medio para lograr la reconversión industrial y/o incrementar el nivel de empleo de una región, debido al agotamiento del esquema tradicional de división internacional del trabajo. Pero en ningún caso se trató de emprendimientos destinados a alterar las estructuras económicas vigentes sino más bien de proyectos parciales de desregulación económica en sentido amplio (tributario, aduanero, laboral, financiero, etcétera).

Por último cabe destacar que la instalación de áreas francas tuvo una repercusión diferente según la región del mundo que se tome por caso. A la vez, se encuentran en la actualidad una importante cantidad de emplazamientos desiertos o con dinámicas de funcionamiento contrarias a las que se pretendían obtener. Es por ello que su instalación debe estar necesariamente incluida dentro del marco general de la estrategia de desarrollo del país de que se trata y ser posterior a una

evaluación de costos y beneficios comparativos respecto de otras medidas de promoción económica existentes o a crearse.

Este es el marco conceptual más general con que abordamos el desafío de hacer de Formosa la clave del despegue del comercio exterior de nuestro país. Como una de las herramientas necesarias para ello considero la instalación de una zona franca industrial en la ciudad de Clorinda, por reunir las condiciones naturales y de infraestructura necesarias, destacándose la proyección bi-oceánica de la misma.

Los desarrollistas sostenemos que es indispensable crear conciencia productiva y desenvolver una visión continental y mundial del comercio. Es por ello que, si bien propiciamos la instalación de áreas francas industriales como instrumento de crisis, remarcamos que deben establecerse en el marco de una política industrial que proteja los sectores básicos de toda estrategia de crecimiento, como lo hicieron los países del sudeste asiático.

4

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO TERRAGNO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el cual se reglamentan las actividades en las zonas francas.

Señor presidente:

Existen dos sistemas para impulsar "la riqueza de las naciones":

1º -- La libertad de comercio.

2º -- El proteccionismo.

Ninguno se da en su forma pura. Los países adoptan uno u otro sistema, con excepciones o limitaciones.

Cuando un país adopta el proteccionismo, prohibiendo importaciones o restringiéndolas mediante fuertes aranceles, puede hacer una excepción creando una zona franca. Esa excepción ha permitido, en muchos casos, desarrollar áreas marginales que, de otro modo, habrían permanecido postergadas.

Una zona franca es eficaz en la medida que: a) Exista en el país un fuerte proteccionismo; y, b) No haya otras zonas francas, o haya tan pocas y tan apartadas unas de otras como para que ninguna pierda atractivo.

En la Argentina se han eliminado o reducido en forma notable los aranceles vigentes, con lo cual se han facilitado las importaciones. El año pasado, el país tuvo un déficit comercial de 3.700 millones de dólares, y algunas predicciones hacen llegar a 6.000 millones el déficit de este año. Por otra parte, la Argentina está comprometida a la creación de un mercado común con Brasil, Paraguay (Mercosur); tienen interés en la extensión del Tratado de Libre Comercio firmado por Estados Unidos, Canadá y México; y participa de los esfuerzos de liberalización del GATT.

No se da, por lo tanto, el contexto proteccionista en el cual funciona una zona franca.

Hay países que, habiendo optado por la libertad de comercio, crean una zona franca. Sin embargo, las ven-

tajas que ofrece esa zona no son arancelarias, como en las zonas francas propiamente dichas y en las que prevé la ley que vamos a aprobar. Esas llamadas zonas francas ofrecen subsidios, exenciones impositivas o leyes laborales más favorables que en el resto del país.

La zona franca, entendida como área de libre comercio, puede ser eficaz en un país donde el libre comercio no existe, o está excesivamente restringido.

No es el caso de la Argentina actual.

El éxito de una zona franca depende, también, de la singularidad. La zona franca es, por definición, un privilegio. Puede atraer inversiones en la medida que ofrezca algo que otros no puedan ofrecer.

La ley que vamos a aprobar permite crear una zona franca "en el territorio de cada provincia" y "no más de cuatro" adicionales. Esto, además de "zonas francas comerciales" en Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, Formosa, Misiones, Corrientes y Entre Ríos; es decir, provincias que —como dice la ley, con lamentable redacción— tengan "ciudades o pueblos de su jurisdicción que sean fronterizos con países limítrofes; puertos o vías navegables que posean zonas francas en cualquier parte de su territorio".

Podríamos tener, de ese modo, hasta 43 zonas francas en la República Argentina.

Esto no puede funcionar. O se convierte al país entero en una "zona franca" —extremando la liberación al punto de eliminar unilateralmente toda protección— o se utiliza el recurso de la zona franca para compensar las desventajas de una región.

¿Por qué el proyecto de ley, que viene con mediación del Senado, prevé una zona franca para cada provincia? Porque, de lo contrario, el proyecto no habría pasado con los votos necesarios.

Las "zonas francas" han sido vistas, en las distintas provincias, como una panacea. Cada una quería tener la suya. Los representantes de una provincia en el Congreso de la Nación no podían aprobar la creación de una zona franca en otra provincia... y no en la suya. No se lo habrían perdonado aquellos a quienes representaban.

Entonces, se decidió darles zonas francas a todas. Muchos legisladores advierten que esto es un despropósito pero, luego de tanta retórica empleada --desde el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el propio Congreso-- en defensa del proyecto, creen que oponerse ahora a la Ley de Zonas Francas los haría aparecer contradictorios. Además, en las provincias resta una esperanza: como se comprende que veinte o treinta zonas francas no pueden funcionar, se aguarda que, en la práctica, sólo se creen unas pocas... y cada provincia espera ser la agraciada. Por lo tanto, ningún legislador desea negarle a su provincia un instrumento que, si quiera eventualmente, podría favorecerla.

Creo que estas circunstancias, por comprensibles que sean, nos han puesto en la situación de sancionar una ley que está destinada al fracaso. Una ley que, además, puede ser causa de graves distorsiones económicas.

Ni siquiera calmará la ansiedad de quienes, en las distintas provincias, han sido llevados a ver en las zonas francas una solución mágica. Esta ley, que permitirá

crear una zona franca por provincia, transferirá polémicas y "lobbies" del Congreso de la Nación a las legislaturas. Si hasta ahora cada provincia pugnaba por tener su zona franca, ahora cada región, ciudad o pueblo de una provincia bregará por la zona franca que le corresponde a la provincia se instale en esa región, ciudad o pueblo.

El país necesita un modelo industrial exportador. La organización del Estado nacional --y la de los estados provinciales--, las políticas educativa, científica, industrial, impositiva, cambiaria, arancelaria... todo debe ser armonizado con el propósito de desarrollar las industrias orientadas a la exportación. Esto incluye a la agroindustria, es decir, la agregación de valor a nuestra producción agrícola y pecuaria: la de la pampa húmeda, la de las llamadas economías regionales, y la de áreas del país que aún deben incorporarse activamente a la producción masiva.

Eso no puede ser sustituido (y sí puede ser obstruido) por un sistema de *duty free shops* diseminados por todo el territorio nacional, sin un plan, sin objetivos, cuyo propósito final es satisfacer las expectativas, exageradas o infundadas, que se han creado en torno de las futuras zonas francas.

Por estos motivos, no he acompañado el dictamen de la Comisión de Economía y no votaré el proyecto de ley.

5

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO RAMÓN F. GIMENEZ

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el cual se reglamentan las actividades en las zonas francas

Señor presidente:

La existencia de las denominadas zonas francas representa un avance en el desarrollo económico provincial y un paso adelante en su inserción en el Mercosur y también en la economía internacional.

Para su materialización efectiva deben propiciarse medidas que coadyuven a ello, dotando de infraestructura energética, de comunicaciones y defensa contra los fenómenos hídricos que alienen las decisiones empresarias de instalarse en dicha zona franca, al igual que en otras de la provincia. Estos aspectos no deben soslayarse, puesto que configuran aquellos parámetros estratégicos que tienen en cuenta los empresarios al considerar decisiones de inversión y alternativas de localización.

En este orden de ideas, el presente proyecto de ley se ha orientado a promover un pronunciamiento de este Congreso para que se declaren zonas francas: en el caso de mi provincia, a la ciudad de Clorinda, enclavada frente mismo a la ciudad de Asunción, capital de la hermana República del Paraguay, para la producción, comercialización y tráfico internacional de bienes y servicios, y por ende la radiación de capitales y empresas, a fin de promover la economía local, estimulando el crecimiento de las actividades producti-

vas y el fortalecimiento de la vida ciudadana, atendiendo al efecto multiplicador y las repercusiones indirectas de tales aspectos.

La materialización de una zona franca en nuestra provincia, concretamente en la localidad de Clorinda, significa la existencia de un "paraíso fiscal" naturalmente desregulado que servirá de estímulo para la puesta en marcha de un sinnúmero de actividades mercantiles, industriales, de prestación de servicios de todo tipo y la posibilidad de contar con filiales *off shore* de la banca local e internacional. Huelga decir que todo ello redundará en un incremento de la demanda de bienes y servicios locales, recursos humanos y espacios para los asentamientos. Las nuevas modalidades de trabajo, los vínculos con el resto del mundo, ocasionarán otros efectos en cadena que mejorarán las oportunidades de empleo, de capacitación de los recursos formosos. El impacto de las nuevas conexiones con otros mercados darán una expansión hoy impensable al horizonte de nuestros hombres de negocios, nuestros trabajadores, nuestros jóvenes que se debaten ante los fantasmas del desempleo o la desocupación, para no hablar de quienes hace poco lo perdieron todo ante el castigo de las aguas del río Paraguay.

Un hecho concreto demostrativo de los beneficios de la zona franca vendrá dado por la mayor competitividad de nuestra producción frutihortícola bajo cubierta, al encontrar una terminal de despacho internacional a la vera de su emplazamiento.

De tal manera, se incorpora un enfoque superador del asistencialismo y de las emergencias hídricas, sequía, del tipo de cambio, de las regulaciones fronterizas (pacotilla), y otras por el estilo, que dan lugar a la aplicación de parches para seguir siempre con más de lo mismo.

Evidentemente están dadas las condiciones políticas y económicas en esta nueva Argentina de la estabilidad y la productividad para producir un cambio sobre los viejos esquemas, ya que estamos frente a un enfoque que privilegia el trabajo fecundo, la inversión de riesgo y el protagonismo de quienes asistieron silenciosos al desmoronamiento económico de las últimas décadas. En un sentido inverso, también de esta manera se lucha contra la marginalidad, contra la falta de oportunidades, contra la reducción paulatina pero inexorable de nuestro producto bruto, fuentes de empleo, calidad de vida y empujamiento de la vida institucional de nuestro pueblo.

A los efectos perseguidos, se organizó una comisión ad hoc para coadyuvar al logro de los fines buscados con el compromiso firme de impulsar en forma dinámica y eficiente los trámites ante poderes de la Nación y las organizaciones intermedias que representan

los intereses sectoriales directamente interesados en la materia, para que se concrete en el menor tiempo posible, y de la mejor manera, esta constitución de zona franca en nuestra provincia, y a la vez atender las necesidades de quienes demandan fuentes de empleo, producción, modernización y una reinserción de nuestra economía en los mercados mundiales. Son numerosos los aspectos a tener en cuenta para el cometido precedente, y entre otros, se pueden mencionar los siguientes: la territorialidad del enclave de la zona franca y dentro de ella, el grado en que lo comprenderán las normas jurídicas vigentes en los fueros nacional y municipal; las formas que asumirán los poderes de policía de seguridad, del trabajo, de bromatología, del transporte y fiscal y los mecanismos de ingresos y egresos de personas, bienes y servicios, a dicha zona franca.

Es oportuno y propicio pensar ante la nueva Argentina, nuevas conductas y cursos de acción, nuevas culturas y modalidades de trabajo e imaginar respuestas diferentes. Con esta ley de zonas francas estaremos dando a nuestro pueblo un instrumento válido para su plena realización y despegue definitivo. Por todo ello, señor presidente apoyamos entusiasta y enérgicamente este proyecto de ley.

6

INSERCIÓN SOLICITADA POR LOS SEÑORES DIPUTADOS CORCHUELO BLASCO Y ABRIACCLE

Informe de la Comisión Ley Nacional Zonas Francas

Artículo 34, decreto 1.668/91

(reglamentario ley 5.142, Zona Franca La Plata)

Subsecretaría de Relaciones Provinciales

Subsecretaría de Comercio Exterior

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

Marzo de 1992

Equipo de Trabajo: Licenciada María de la Esperanza Juri (consultor); Licenciado Heber H. Tappatá (h.) (consultor); señor Oscar Osseira (Subsecretaría de Comercio Exterior).

INDICE

PARTE I: Resumen y recomendaciones

PARTE II: Cuerpo del informe

I. Estado del tema

1. *Concepto y desarrollo de la herramienta*
 - Clasificación
 - Ventajas y beneficios
 - Estructuras organizativas
 - Evolución
 - Evaluación
 - La visión de la ONU

2. *Apertura y zonas francas*

Política de fomento a las exportaciones
Medidas adicionales de fomento a las exportaciones

3. Integración y zonas francas

Visión analítica: distintos enfoques
El Mercosur y las zonas francas

II. Legislación

1. Legislación internacional

2. Legislación nacional

Código Aduanero - Áreas francas

Código Aduanero - Área aduanera especial

Proyectos legislativos ingresados al Parlamento nacional

3. Legislación del Mercosur

III. Puntos críticos

IV. Recomendaciones

Bibliografía

PARTE III: Anteproyecto y fundamentos

Anteproyecto

Fundamentos

PARTE I

Resumen y recomendaciones

Por *María de la Esperanza Juri*
Heber Tappatá
Oscar Osseira

Presentación

1. Este informe fue realizado conforme a las previsiones del artículo 34 del decreto 1.668/91 reglamentario de la ley 5.142/07 que dispuso la creación en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de una comisión técnica que debía elaborar un proyecto de legislación general de zonas francas.

2. Está compuesto por las siguientes partes:

- I. Resumen y recomendaciones.
- II. Cuerpo del informe.
- III. Anteproyecto de ley y fundamentos.

Apertura y zona franca

3. En nuestro país la política económica en vigencia ha apuntado a corregir distorsiones históricas en la asignación de los recursos que durante años provocaron crisis y estancamiento. Un conjunto de decisiones de política oportunamente implementadas, pretendieron y pretenden restituir su rol a los mercados buscando simultáneamente insertar a la Argentina en el mundo.

4. Parece suficientemente demostrado por numerosos estudios empíricos económicos, que existe una *alta relación entre el grado de apertura al comercio internacional y la tasa a la que crece la economía de un país*. Las comprobaciones señalan que los países más abiertos al comercio internacional, han logrado porcentuales de crecimiento más altos, al igual que crean más empleo que lo que hacen las políticas de sustitución de importaciones.

5. Los países que siguen una política de apertura y liberalización del comercio exterior, eliminan las barreras al comercio internacional y con ello remueven el sesgo antiexportador de las mismas, conduciendo a una expansión del sector exportador que será más amplia cuanto más elevadas hayan sido las barreras remanentes de las políticas proteccionistas. En consecuencia, la liberalización del comercio internacional que incrementa la eficiencia económica del sistema, y produce sus efectos en la disminución de los costos y restricciones para importar, es la principal política de fomento de las exportaciones.

6. Si se eliminaran totalmente las distorsiones y barreras al comercio, la economía se encontraría en una situación neutral en que todos los sectores recibirían incentivos similares. Pero, como es difícil eliminar todas las distorsiones que discriminan en contra del comercio, se justifica el uso de mecanismos indirectos de fomento y compensación tendientes a eliminar el sesgo antiexportador.

7. La política cambiaria y arancelaria, las políticas macroeconómicas generales, y otros mecanismos compensatorios (admisión temporaria, *draw-back*, reintegros o exenciones impositivas, políticas de información comercial, normas de calidad y acciones negociadoras y diplomáticas internacionales y otras de áreas o zonas francas) son las principales actitudes del Estado en la política comercial y de apertura.

8. Las zonas francas son medidas especiales de esta política de apertura en tanto apuntan a eliminar el sesgo

antiexportador de las barreras al comercio, contribuyendo así a incrementar la eficiencia económica del sistema.

Integración y zona franca

9. *Por otro lado, son coherentes con los procesos de integración regional, en particular Mercosur, del que participa nuestro país, ya que al subsistir un arancel externo común de la unión aduanera en formación, mantiene su validez.* Subsisten sesgos antiexportador a los que contribuye a erradicar la presencia de las zonas. Nuestros vecinos cuentan con esta herramienta desde varios años atrás, e incluso Brasil ha regulado recientemente estas iniciativas.

Concepto y evolución del instrumento

10. *Concepto:* el instrumento cuenta con gran antigüedad y reconoce distintos antecedentes en el mundo y de las más remotas épocas. Su conexión con la facilitación del comercio es conocida. También con la industrialización, tanto en países en desarrollo como desarrollados, al producirse la relocalización industrial y de procesos.

11. *Ventajas:* a las ventajas operativas —reducción de formalidades y trámites comerciales, facilidad en los accesos, disminución en los costos de seguro, disminución de costos en el manejo de stocks, ventajas financieras por el diferimiento del pago de aranceles, ventajas para muestreo, inspección y organización de la carga en lotes menores— se suman otras como transferencia tecnológica en el caso de zonas con actividad industrial y efectos sobre la demanda de empleo.

12. *Evaluación:* de todos modos, algunos analistas apuntan algunos detalles del proceso de difusión de las zonas francas en el mundo. Así la Organización de Naciones Unidas señala en un trabajo reciente diversos comentarios apuntando a la relativización del impacto en ciertos indicadores económicos. En cuanto al desarrollo industrial, porque las actividades radicadas han sido poco complejas y sólo parte de procesos industriales localizados en general en los países más desarrollados. Hubo reducido valor agregado interno en las exportaciones de las zonas francas, al igual que inversiones poco significativas en los países huésped. Las contrataciones de mano de obra —para la ONU— no fueron espectaculares y sólo se limitaron a los de menor calificación, observándose una escasa capacitación de la misma. Los sacrificios fiscales y esfuerzos promocionales de los países que establecieron zonas francas habrían sido desmedidos en relación a los resultados observados.

13. En otro trabajo de la misma institución, el Centro de Empresas Transnacionales, también relativiza la significación argumentando que las exportaciones de zonas francas sólo representan el 1,5 % de las ventas externas mundiales sin considerar a los países desarrollados, en tanto su empleo se reduce a menos de un décimo del 1 % de la fuerza laboral mundial y generan el mismo porcentaje de producción industrial.

14. Según otros analistas, la relativización de sus funciones e impactos no anula la necesidad de contarlas como herramienta de la política comercial. Parece relevante —a juicio de éstos— el rol de facilita-

ción y de logística de la producción, como la condición de *step* (etapa) en procesos de liberalización económica.

Contenido del anteproyecto

15. *Ideas básicas:* para evitar los problemas señalados en la experiencia mundial, y obtener los beneficios del instrumento en una política de apertura, es conveniente que el diseño de la zona franca apunte a contemplar la *minimización del costo fiscal* (o la disminución de ingresos), *evitar la relocalización de empresas y actividades* propendiendo en cambio al aumento de las mismas, *minimizar la generación de inequidades y asimetrías notables* respecto a otras áreas del país, *maximizar el impacto* sobre variables que incidan en la eficiencia y *considerar adecuadamente* la existencia de *competencia* de otras zonas francas de países vecinos.

16. *Antecedentes:* conforme a estos lineamientos se ha elaborado el presente proyecto de ley. El mismo reconoce como antecedente las provisiones del artículo 34 del decreto que reglamentó en 1991 la zona franca La Plata creada por la ley 5.142 de 1997. En esa oportunidad se estableció una comisión que debía presentar un proyecto de ley de zonas francas.

17. *Actividades permitidas:* en el presente proyecto, se contemplan dos actividades bien definidas para la zona franca. La propia de la *tipicamente comercial* y la de la *industrial orientada exclusivamente a exportación*. La *reintroducción de mercadería industrializada en la zona, al territorio aduanero general*, se ha dejado de lado por los problemas de control que origina, que podrían reeditar —de tolerarse— experiencias traumáticas para el país.

18. *Modalidad de explotación:* de manera coherente con el ajuste fiscal se prevé la existencia de zonas francas privadas o mixtas, que no superen el número de una por provincia, recogiendo así las numerosas iniciativas parlamentarias, con provisión de *infraestructura y conexiones de servicios básicos* a cargo del inversor. También queda bajo su responsabilidad *soportar el costo del control aduanero adicional, la internalización* (por el concesionario a los usuarios) *de las deseconomías externas* del emprendimiento; y con una reducida batería de incentivos fiscales.

19. *Régimen tributario:* No se establecen *exenciones de impuestos directos* sacrificándose los impuestos al comercio exterior en ciertos casos y en otros sólo el costo financiero de su percepción, y los impuestos nacionales en la provisión de los servicios básicos "exportados" a la zona. También se ha excluido a estas áreas de promoción sectorial o regional creada o a crearse. Igualmente se ha excluido la posibilidad de que las exportaciones desde la zona franca perciban plenamente otros reintegros salvo los previstos en la ley.

En concordancia se busca que las provincias adhieran a idéntico comportamiento, evitando costos fiscales abultados o competencias entre las distintas localizaciones. También los municipios, logrando una armonización fiscal entre los distintos niveles de gobierno.

20. *Competencia de las provincias:* de todos modos la ley contempla una participación significativa y la presencia de las provincias articulando el órgano de administración como un instrumento provincial que puede ser mixto y que cuenta con atribuciones sustantivas. Administra la zona franca, elabora el reglamento, evalúa y selecciona el proyecto de explotación de la zona franca decidiendo la localización. Garantiza la concurrencia en la zona franca y atiende los reclamos de los usuarios.

Se permite de este modo que el principal interesado en el buen funcionamiento de la zona franca, el municipio o la provincia huésped, cuente con instrumentos adecuados para desempeñar su papel, articulando con la Nación —mediante un convenio con el Ejecutivo donde reside, en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la autoridad de aplicación— derechos y obligaciones.

21. *Conceptualización del instrumento:* en síntesis, la zona franca propuesta ha sido concebida como un instrumento de la política de apertura y liberalización, para remover el sesgo anticomercio que limita las exportaciones generado por barreras aduaneras, otras regulaciones al comercio exterior y deficiencias de la estructura comercial importadora. A la vez, en este contexto, puede preverse que se ubicarán en estas zonas francas diseñadas nuevas inversiones que están aún pendientes por la existencia de distorsiones que se intentan corregir.

Puntos críticos

22. *Expectativas abultadas:* se registran numerosos proyectos (más de 20) con trámite parlamentario. Existe distancia entre las expectativas y los efectos reales del instrumento. Las limitaciones que el instrumento ha mostrado en otras experiencias en lo relativo a alterar sustancialmente la situación del mercado laboral (mejoras del empleo y capacitaciones) sumado a la atracción efectiva de inversiones y tecnología y otros efectos esperados, junto a la ausencia de información analítica que permita predecir su comportamiento en nuestro país, son componentes realistas para evaluar su desempeño futuro. De allí la necesidad de presentación y uso adecuado del instrumento para preservarlo de usos erróneos.

23. *Conflicto de objetivos:* entre legislación específica (disposiciones que eliminan regulación y otras distorsiones) para la zona franca y leyes generales sobre la materia; *pujas entre provincias*, y delimitación de competencia entre Nación y provincia, entre otros.

24. *Límites al concepto de extraterritorialidad* en regulaciones cambiarias, financieras, laborales, calidad y vigencia de monopolios servicios públicos en la zona.

25. *Cuestiones de operaciones aduaneras y fiscales:* facilidades aduaneras, responsabilidad por infracciones, tributos directos sobre servicios básicos, tributos nacionales, costo del control aduanero,

Recomendaciones

26. En base a las consideraciones del artículo 34 del decreto P.E.-1.668/91 y en el marco de la Coni-

ción Técnica creada en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se recomienda considerar las siguientes *ideas básicas* en el diseño de la legislación nacional de zona franca de la Argentina:

a) Propender al aumento de la producción y/o comercio y no a la mera relocalización de empresas o entidades;

b) Minimizar el costo fiscal que pudiera provenir de la disminución de ingresos fiscales o de aumento del gasto;

c) Minimizar la generación de inequidades con otras zonas del país;

d) Maximizar el impacto sobre parámetros de eficiencia productiva propendiendo al modelo de zona franca eficiente;

e) Considerar adecuadamente la existencia de otras zonas francas de vecinos países cuidando de dotar a las zonas francas que se creen de condiciones de competitividad que hagan factible la demanda por su utilización;

f) Utilizar este instrumento específico en el marco de una política de apertura que promueva las exportaciones.

27. Reafirmar la vigencia de las *restricciones establecidas*;

a) Preservar las funciones indelegables de la Nación en materia aduanera;

b) Garantizar el efectivo ejercicio del poder de policía de la nación en el área;

c) Garantizar la participación y competencia consultiva de los organismos institucionales de las provincias para administrar las zonas francas reafirmando el federalismo y adecuando esta administración a la política económica provincial;

d) Tomar en cuenta los lineamientos y aspectos vinculados a la política comercial externa y en especial los relacionados al proceso de integración e inserción de la Argentina en el mundo que actualmente desarrolla el gobierno nacional;

e) Limitar las autorizaciones a no más de una zona franca por provincia de cualquier naturaleza conforme a los lineamientos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en la materia.

28. Respecto a la minimización del *costo fiscal* es necesario establecer consideraciones en su análisis respecto a:

a) Jurisdicción nacional, provincial y municipal: a nivel nacional se recomienda que la Nación sólo certifique los aranceles de importación, los derechos a la exportación desde zonas francas, el IVA en operaciones de importación y los impuestos nacionales en la provisión de servicios básicos.

Recuérdese que las operaciones de venta del territorio aduanero general a zona franca son consideradas como exportaciones con todas sus implicancias impositivas y arancelarias; y las ventas de zonas francas al

territorio aduanero general son consideradas importaciones con todas sus implicancias impositivas y arancelarias.

A nivel provincial se recomienda la adhesión de los Estados federales comprometiéndose a no reducir sus impuestos de todo tipo salvo las exenciones vigentes para operaciones de exportación y la eventual adhesión a la exención nacional de tributos que graven los servicios básicos (energía, gas, agua). A nivel municipal se recomienda lo mismo frente a las provincias;

b) Atención de efectos de *deseconomías externas* derivadas de la instalación de la zona franca que ocasionan costos a los entes provinciales o nacionales como los provenientes de contaminación, congestión, debiendo explicitarse en los reglamentos de concesión la obligación de asumir los costos, cuando ello sea posible, a quien los genere;

c) Atención de aspectos de *economías externas* que pudieran producirse como ampliación de base imponible, disminución del costo actual de atención a desocupados, y otros;

d) Creación (o desvío del resto del mundo o desde zonas regionales competitivas) de comercio (ver 82 c);

e) Establecimiento o no de la propiedad pública de la tierra (en concesión por licitación de la administración y explotación) y gastos de infraestructura a cargo de los usuarios.

29. Priorizar la convergencia del diseño de la zona franca con la política económica en sus componentes fiscal, comercial externo y desregulatoria propendiendo más al concepto de zona franca "eficiente" que a reeditar, vía la exención impositiva o diseño de mecanismos de difícil control (reintroducción de mercadería procesada en la zona franca), modelos de "promoción industrial" que son identificados como reediciones de experiencias "traumáticas" para el país.

30. Respecto al diseño de la zona franca "eficiente":

a) Recomendar la posibilidad de eximir de imposición nacional a servicios introducidos. En el caso de energía analizar el punto en detalle ya que el diferencial es amplio. Recomendar adhesión provincial;

b) Recomendar la efectiva ausencia de monopolios en la zona franca salvo los que surjan de la mera administración y gestión de la corporación concesionaria. Ejemplo: energía, comunicaciones, etcétera;

c) No descartar flexibilizaciones de los controles de calidad, u otros en eventual colisión con legislación nacional (sanitaria amplia u otra) si es para redespacho (v. gr., legislación americana o coreana);

d) Potenciar la posibilidad de eximición del régimen portuario (laboral y operativo, de la zona propuesta) en base al decreto 2.284/91 (desregulación) y complementarios;

e) Recomendar la flexibilización de contratación de mano de obra reduciendo los impuestos al trabajo y adecuando las normas de contratación de nacionales y extranjeros, manteniendo para estos últimos el régimen previsional extranjero o de país con convenio;

f) Recomendar el carácter privado o mixto del concesionario;

g) Flexibilización de los movimientos aduaneros en la zona franca para que operen con efectiva promoción al comercio y las exportaciones.

31. *Limitar el conjunto de actividades permitidas a las de almacenaje, comercio (entendida como en nuestro Código Aduanero) y producción para la exportación, considerando como eventual para el futuro la autorización de la reintroducción al país de mercaderías elaboradas en la zona franca (sujeta a reglamentaciones futuras en vista de las distorsiones actuales remanentes que se podrían ir eliminando conforme al programa económico).*

32. Ratificación expresa en el texto de la ley de la libertad cambiaria y ventajas que aseguren la actual convertibilidad (movimiento de capitales, pago en moneda extranjera, tipo de cambio libre, etcétera).

33. Mantener restricciones a la liberación financiera y de seguros (instalación de bancos, supervisión de operaciones, recaudación de impuestos nacionales que afectan a la actividad y otras normas en distintos aspectos).

34. Considerar establecimiento de penalidades más duras que las actuales por infracción a la ley (reintroducción, inobservancia, legislación aduanera y demás) al estilo de legislación coreana.

35. Observar las complejidades derivadas del fenómeno del narcotráfico en el tránsito de mercadería y movimientos financieros. Considerar "libro banco" de ADEBA y recomendaciones de Cadecac (casas de cambio). Todo ello sin dejar de lado los poderes y atribuciones nacionales. Algunos consultados se inclinan por proveer dotaciones de seguridad privada complementarias.

36. Restringir los estímulos a la exportación de que gozaren los bienes exportados desde la zona aduanera. No corresponderán en zona franca.

37. Limitar la efectivización del *draw-back* y otras facilidades a exportadores de territorio aduanero general a zona franca a la efectiva realización de la exportación desde zona franca.

38. Establecer límites como en otras experiencias, de hasta tres años a la permanencia de mercaderías desde el exterior.

39. Garantizar la vigencia de paraguas para la zona franca derivados de acuerdos de la Argentina: SGP, ALADI, Mercosur y acuerdos con la CEE o con otras zonas que se realicen. En el caso de cupos, dar tratamiento prioritario al productor del territorio aduanero general.

40. Preservación de la cuestión ambiental y plena vigencia de la legislación, en conexión con el límite de permanencia de mercaderías y detalle menor de garantías del usuario (tránsito y depósito de tóxico, etcétera).

41. Considerar la necesaria armonización de legislación entre el *Código Aduanero*, la *Ley Zona Franca La Plata*, *El área aduanera especial de Tierra del Fuego* y la presente.

42. Mantener la imposición directa en la zona franca.

43. Reservar las facultades correspondientes al Poder Ejecutivo nacional a través del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, diseñar un órgano en las provincias y otros organismos que corresponda, y un concesionario con reglamento propio autorizado.

44. Se recomienda establecer macrolocalizaciones para la zona franca en regiones económicas (no más de 5 o 6) y determinar acuerdos entre las provincias integrantes para elección de la localización definitiva, sujeta a ciertos procedimientos con intervención de la autoridad de aplicación en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Es conveniente no pre-determinar áreas específicas en provincias, sino ofrecer macrolocalizaciones en base a una regionalización del país. Las disposiciones del Código Aduanero relativas a la forma de designación por ley de la zona franca, deberían flexibilizarse, para dentro del tope regional, autorizarse por decreto.

45. Debería decidirse la inclusión de áreas binacionales o trinacionales fronterizas, contemplando la problemática fronteriza de regiones de la Argentina.

46. Se recomienda una coordinación fiscal entre la Nación y las provincias. Al estilo de la reforma tributaria del Trámite Parlamentario del 6-12-91, en el caso del IEPE o el régimen de coparticipación vigente, estableciendo una ley convenio con adhesión provincial ratificada por Legislaturas y municipios intervinientes, en base a acordar y prohibir la reducción de impuestos provinciales o tasas municipales para zonas francas. Igualmente prever compromisos de no incremento de gasto público, de modo de —por esta doble vía— no alentar competencias entre zonas reeditando los fenómenos acontecidos entre ciertas zonas francas de países americanos y del resto del mundo.

Prever adhesiones comunales en idéntico sentido, ordenando las demandas de infraestructura y otros gastos en relación a demandas preexistentes en la jurisdicción.

47. Prever la mecánica de aprobación y seguimiento de los proyectos de zona franca, una vez acordada la microlocalización por acuerdo de provincias de la región de la macrolocalización, que debiera consistir en una evaluación que demuestre la viabilidad del emprendimiento a concesionar por la provincia, la definición de criterios de evaluación por la autoridad de administración y el establecimiento de sistemas de control y seguimiento de los proyectos.

48. El Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos será autoridad de aplicación de la ley. Las provincias serán órgano de administración, control y seguimiento de la zona franca.

49. *Explotación de zona franca*: se recomiendan las siguientes líneas:

a) Explotación privada por concesión;

b) No obligatoriedad del Estado de dotarlo de infraestructura de conexión de servicios —en los casos en que no existiera— visto las restricciones del 90;

c) Existencia de límites temporales a las concesiones;

d) Necesidad de prever garantías a la concurrencia dentro de la zona franca;

e) Obligatoriedad de ampliar las instalaciones (zona de expansión prevista en el proyecto) para dar cabida a nuevos usuarios;

f) Régimen de responsabilidades y obligaciones similar a la zona franca La Plata (ver articulado del decreto y borradores de alternativas), incluso en la comisión de delitos e infracciones aduaneras;

g) Límites para el período de puesta en marcha;

h) Cargo al concesionario del costo adicional de control aduanero, y necesidad de describir mecánicas para el cofinanciamiento de los gastos corrientes y de capital de esta alternativa.

50. *Órgano de administración:* provincial o interprovincial, descentralizado en la esfera provincial. Idear formas de participación de los restantes estados de la macrolocalización o región al igual que municipios que sean del área de influencia del emprendimiento. Lo mismo con organizaciones comerciales, industriales o corporativas del área.

Compatibilización —en los casos que correspondan— con planes reguladores municipales. Se debería requerir aprobación comunal del emprendimiento junto a la aprobación provincial.

51. Contemplar como caso especial de las áreas o zonas francas a las áreas sujetas a reconversión por caída de actividad en el marco de la integración —Mercosur, caso siderurgia— o en procesos de cambio tecnológico o relocalización de procesos. Prioridad para el establecimiento de zonas francas, que permitirían el uso de insumos (gas, energía) a precios más reducidos y que está hoy disponible. En dichas zonas existen desregulaciones laborales de hecho y dotaciones de infraestructura que carece de sentido desperdiciar.

52. Prever adecuadamente el control aduanero dada su significativa importancia en este tema, evitando así, que el instrumento se desvirtúe.

PARTE II

Cuerpo del informe de la Comisión Ley Zonas Francas

Por *María de la Esperanza Juri*
Heber N. Tappatá
Oscar Ossetra

I. Estado del tema

1. Concepto y desarrollo de la herramienta

1. Con gran antigüedad el concepto de liberalización aduanera (Liga Hanseática) y el de áreas francas en sus variantes, se asocian a herramientas de promoción del comercio logrando condiciones favorables para su desempeño, removiendo obstáculos administrativos, físicos y de otro tipo que limitan su operatividad. Modernamente coexisten con otros instrumentos complementarios, tales como admisión temporal y los distintos regímenes de incentivos al comercio exterior.

2. Las zonas francas son áreas del territorio perfectamente deslindadas, preferentemente próximas a un puerto o aeropuerto, amparadas por presunción de

extraterritorialidad aduanera. Es decir un lugar en el cual las mercancías ingresan y permanecen sin que estén obligadas a cancelar los tributos a la importación.

3. Surgen generalmente para contrarrestar los inconvenientes creados por las barreras tarifarias y no tarifarias, para agilizar el intercambio y facilitar la expansión de industrias de exportación que utilizan materias primas nacionales o importadas y/o máquinas y equipamientos extranjeros. Se han creado para satisfacer diferentes objetivos en cada país. Las principales razones han sido aprovechar un enclave geográfico, generar comercio y divisas, generar empleo y captar inversión y tecnología extranjera.

Clasificación

4. Las zonas francas pueden ser clasificadas en:

a) Zona franca comercial; b) Zona franca industrial; c) Puerto libre o franco; d) Zona o puerto de tránsito; e) Depósito libre o franco.

5. a) *Zona franca comercial:* en ella se pueden realizar operaciones de descarga y almacenaje de las mercaderías sin cumplir formalidades arancelarias, en espera de su eventual transporte, de su reexportación o bien de su importación, sufriendo a veces una cierta manipulación o transformación. Las zonas francas comerciales están habilitadas para construir bodegas, arrendar espacios para almacenamiento de las mercaderías introducidas, efectuar transacciones comerciales al por mayor, pesar, manipular y reempacar mercadería, servir al consignatario, recibir y despachar (reexportación) mercadería en tránsito. Estas zonas no tienen por finalidad promover el desarrollo social de las ciudades en donde se encuentran implantadas, sino solamente promueven la agilización del comercio de mercaderías.

6. b) *Zona franca industrial:* se define como una zona limitada que goza de franquicia aduanera, que se encuentra separada del territorio nacional por una frontera material, a fin de que en ella se puedan introducir, elaborar y exportar al mercado mundial bienes (manufacturados o industriales) sin el pago de ningún derecho aduanero (zona franca industrial de exportación) o al territorio nacional con los correspondientes derechos de importación.

7. Las zonas francas industriales suelen ofrecer, según las experiencias, las siguientes condiciones: seguridad de la inversión, disponibilidad de mano de obra, facilidad para el acceso a rutas comerciales internacionales, buenos medios de comunicación, infraestructura física y comercial, condiciones más favorables para el inversionista extranjero, procedimientos simplificados, concesiones fiscales, construcción de edificios para fábricas, terrenos industriales dotados de servicios, subvenciones no reembolsables y otros.

8. Se suelen mencionar como ventajas de estas zonas las siguientes:

a) En países en vías de desarrollo las zonas francas industriales tienen como uno de sus objetivos atraer empresas de montaje que permiten el desarrollo

de la forma menos costosa, de una infraestructura industrial adecuada y orientada a satisfacer la demanda externa.

b) Pueden atraer un ahorro externo complementario a los recursos locales para desarrollar la inversión, que permita una tasa de crecimiento que absorba a la población económicamente activa.

c) Calificación o capacitación de mano de obra.

d) Diversificación de las exportaciones no tradicionales que reduce la vulnerabilidad y dependencia de la exportación de *commodities*.

9. c) *Puerto libre o franco*: es un área que cubre un puerto en su conjunto y a sus localidades circundantes en donde se concentran mercaderías. Son además áreas de almacenamiento, descarga y distribución, en las cuales se pueden efectuar algunas operaciones menores de envasado, mezclas y empaques. Las mercaderías extranjeras pueden ser introducidas también para ser consumidas internamente libre de tasas, luego de cubrir ciertas formalidades. Lo que diferencia un puerto libre de una zona franca es que una zona franca es un área cercada aislada de áreas circundantes; en cambio, el puerto libre es abierto y de fácil penetración. El objetivo principal de la zona franca es la reexportación de las mercaderías ingresadas; en cambio en los puertos libres dichas mercaderías se destinan también al consumo interno. En los demás aspectos las características de ambas se confunden.

10. d) *Zona o puerto de tránsito*: son puntos de entrada de mercaderías, destinadas a países que no poseen puertos marítimos. Las mercaderías introducidas en estas áreas tienen tiempo limitado de permanencia, las actividades no pueden ser beneficiadas con incentivos fiscales y aun el reembalaje puede ser prohibido. Como ejemplo de las zonas de tránsito se puede citar: el puerto de Paranaguá o Porto Velho en Rondônia, para mercaderías a Bolivia.

11. e) *Depósito franco*: los más comunes se localizan en el puerto de un país costero con el objeto de constituir un centro de almacenamiento y distribución a un país vecino que no posee estructuras portuarias o acceso al mar. Su administración permite que las mercaderías en tránsito de procedencia o con destino al país vecino sean sometidas a tarifas o control de importaciones o a formalidades de entrada o salida del país en el cual se localizan estos depósitos francos. Las facilidades ofrecidas incluyen: almacenaje, reembalaje y otras operaciones esenciales para asegurar el buen estado de la mercadería y para alcanzar su destino final. Como ejemplo se puede citar: Argentina (13 depósitos para Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay), Brasil (6 depósitos para Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú).

Ventajas y beneficios

12. Sin precisar entre la tipología de áreas francas puede relevarse un conjunto de *ventajas* para los usuarios que incluyen:

a) Exenciones y/o diferenciamientos de tributos impositivos para inversión, producción y rentas generales;

b) Subsidios a las nóminas salariales, contribuciones o regulaciones en el sentido de disminuir los costos laborales;

c) Subsidios en el uso o provisión de la infraestructura;

d) Ventajas arancelarias en la introducción de mercaderías (eximición de controles, cuotas o cupos, exención o diferimiento del pago de aranceles y gravámenes a la importación). Esto posterga o disminuye costos con el consecuente aumento de la rentabilidad, al imputarlas a introducciones que se correspondan con la efectiva necesidad de su uso, permitiendo un adecuado manejo de stocks. Se evita también el pago de gravámenes sobre las mermas que por distintos motivos se producen;

e) Ventajas derivadas de la reducción de formalidades, tramitaciones burocráticas y mayor rapidez de acceso y almacenaje;

f) Ventajas derivadas de menores costos de seguros por mayor seguridad de la zona, por menor valor de las mercaderías derivado de la nacionalización, y en algunos casos, por la no vigencia de las regulaciones nacionales a la actividad de seguros;

g) Ventajas comerciales derivadas de la exhibición en la zona franca de producción, o despachos en lotes pequeños que permitan el abastecimiento a pequeños consumidores en breve tiempo y pequeño costo;

h) En los casos de regir cuotas estacionales se puede stockear en la zona, o en ciertos casos, transformar el bien en otra sin cuota;

i) Posibilidades de reparaciones de maquinarias o mercaderías libres de aranceles;

j) Ventajas derivadas de la localización en cercanías de los centros de consumo a la espera de mejores condiciones de mercado.

13. Los *beneficios* que se otorgan en las zonas francas puede clasificarse en:

a) Tributarios al comercio exterior: exenciones, reducciones o diferimientos;

b) Impositivos en general: directos e indirectos de toda jurisdicción;

c) Desregulatorios al comercio exterior: eliminación de restricciones tales cuotas, prohibiciones y controles;

d) Desregulatorios en otros mercados: laboral, financiero, cambiario y de servicios (energía, puertos, transporte, telecomunicaciones, seguros) y otros.

Estructuras organizativas

14. En general las experiencias se centran en tres niveles en los que se delimitan las jurisdicciones: el órgano del Ejecutivo (ministerios, secretarías y sus dependencias específicas); conjuntos o juntas de zonas que integran a distintos niveles de los gobiernos, y los entes o corporaciones (concesionarios) que explotan la zona franca. La legislación en general reserva participaciones, penas o modificaciones a las reparticiones aduaneras y otras agencias gubernamentales. Los entes que realizan la explotación tienen a su cargo la confección de reglamentos conforme a la legislación vigente o a las facultades que se les confieren.

Evolución

15. La combinación de zonas francas originales (comerciales) con otras actividades como procesamiento de reexportación, conectaron el tema con las políticas industriales o de desarrollo industrial y las relativas al mercado de trabajo y empleo. Los diferenciales de salarios entre naciones y la desconcentración de actividades en los conglomerados industriales contribuyeron a la multiplicación de zonas típicas de ensamblado y procesamiento en los países no industrializados. Las primeras ZOFRIN se crearon a principios del decenio de 1970. Desde entonces se han creado unas 100 en estos países y otras muchas están en diferentes etapas de avance.

Hasta ahora el historial no ha sido parejo y la mayor parte de los éxitos notables se refieren al Asia. Junto a este tipo de zonas, coexistieron las tradicionales de almacenaje o comerciales de más antigüedad.

16. Los países desarrollados respondieron de dos maneras. Generaron "zonas económicas especiales" en sus propios territorios para evitar el éxodo, o en caso, "zonas francas" para retener en su territorio el ensamblado o procesamiento. Se generalizó así la oferta de áreas de todo tipo para la facilitación del procesamiento y el comercio.

17. Los procesos de liberación comercial ensayados en numerosos países con zonas francas, resultaron convergentes con los objetivos que habían dado lugar a éstas, reduciendo de hecho su atractivo.

18. Las ventajas de las zonas francas en sus diversas versiones se fueron reduciendo de manera simultánea a los fenómenos descritos, entrándose a considerar más seriamente los costos fiscales que ellas implican. Se hizo mayor hincapié en las políticas generales del país huésped, sin perjuicio de que optimicen y faciliten las actividades industriales y comerciales promovidas sin descuidar los conflictos de objetivos que presenta su instalación, por caso de la política comercial externa, industrial y de ingresos.

19. *Los ingresos esperados por los fiscos del mayor producto y comercio inducidos por esas zonas han sido más reducidos de lo esperado. La lucha entre zonas por ventajas crecientes en la imposición no han logrado superar las desventajas (costos) del país huésped para radicar inversiones y comercio: inestabilidad, distancias, dotación de recursos, ineficiencia del Estado, etcétera.*
Evaluación

20. Para algunos, el florecimiento de las zonas francas industriales representa probablemente la difusión de una de las innovaciones institucionales más significativas en la escena económica de los últimos 20 años. Lo sustenta el hecho de que el empleo total en 20 zonas francas industriales es de 1,5 millones de trabajadores y que las exportaciones totalizan entre 13 y 15 mil millones de dólares.

21. Según estas cifras, las zonas francas para otros como la ONU y su Centro de Empresas Transnacionales "en realidad no revisten ninguna importancia: dan empleo a menos de un décimo del 1 % de la fuerza laboral de los países en desarrollo, generan aproxima-

damente el mismo porcentaje de producción y representan alrededor del 1,5 % de las exportaciones fuera (sin contar a) de los países desarrollados".

22. Según otros analistas, la relativización de algunas de las funciones y sus impactos no anula la necesidad de contarlas como herramientas de promoción comercial o industrial ante el establecimiento de competencia entre regiones.

23. *Parece relevante el rol de facilitación y de logística de la producción —en la zona o fuera de ella—. Los impactos han sido dispares, según los casos, difícil mensurarlos adecuadamente y asignar la causalidad entre los diversos instrumentos ensayados.*

24. *La condición de step en diversos procesos de crecimiento, modernización y liberalización, en muchos casos parece necesaria aunque no suficiente.*

La visión de la ONU

25. Antes de que se establecieran las zonas francas de elaboración de productos de exportación (ZFE), con miras a instalar en ellas industrias de exportación, se utilizaban en muchos países regímenes de privilegio aduanero para neutralizar el efecto de los aranceles sobre las industrias de exportación que necesitaban importar insumos para la producción: esos regímenes consistían principalmente en sistemas de "devolución de los derechos de aduana", de "importación temporal" y de "fabricación bajo control aduanero".

26. La adaptación del concepto de zona franca para que permita facilitar el funcionamiento de las industrias de exportación que dependan de las importaciones constituyen un método para la importación de los insumos en franquicia relativamente más fácil que los demás sistemas posibles, porque permite prescindir de trámites administrativos inflexibles y del costoso requisito de depositar fianzas.

27. Desde el final de los años 60 se puede observar en los países y territorios en desarrollo una tendencia creciente a establecer ZFE. Los gobiernos van considerando cada vez más las ZFE como un medio eficaz para atraer a las industrias extranjeras orientadas hacia la exportación, que se espera proporcionarán, por medio de sus inversiones y operaciones, recursos invertibles, tecnología, empleo y divisas y que contribuirán de este modo al desarrollo industrial y al de las exportaciones. En 1970 se encontraban en funcionamiento unas 8 ZFE en países y territorios en desarrollo. La primera que se estableció fue la zona de Kandla, en la India, en 1965. Entre los demás países en desarrollo que establecieron ZFE antes de 1970 se encuentran la República Dominicana, el Brasil y Colombia. El crecimiento efectivo de la ZFE se produjo en el decenio de 1970.

28. Un examen de las ZFE de los países en desarrollo no indica ninguna correlación entre la existencia de éstas, por una parte, y la cifra de PNB por habitante del país o su fuerza de trabajo en potencia (con relación a la población total) por otra. Existen ZFE en países en desarrollo con una población numerosa y un PNB por habitante relativamente elevado (por ejemplo, México, el Brasil).

29. En algunos países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos, las zonas francas que tradicionalmente se dedicaban al comercio se van utilizando en forma creciente para la fabricación y el montaje de artículos que finalmente se importan en los mercados internos.

30. En vista del creciente número de ZFE ubicadas en países en desarrollo que se encuentran en fases diferentes de desarrollo, han cobrado importancia dos cuestiones. La primera se refiere a los resultados logrados en las ZFE de los países en desarrollo en cuanto a la contribución aportada a la expansión de las exportaciones y de la industria. La segunda se relaciona con las conclusiones que se podrían extraer de la experiencia pasada en cuanto a la utilización de las ZFE como instrumentos de las políticas comerciales e industriales de las economías en desarrollo.

31. Concretamente, la mayoría de los gobiernos de los países en que están situadas esas zonas declaran que sus objetivos son los siguientes: a) Generar ingresos en divisas; b) Crear empleo; c) Atraer capital extranjero y tecnología avanzada; d) Facilitar a la mano de obra y al personal de gestión la adquisición y el aumento de sus conocimientos técnicos; y e) Crear vínculos entre las industrias de las ZFE y la economía nacional.

32. Los inversionistas en las ZFE se benefician de incentivos financieros y fiscales. Los incentivos que se les ofrecen en las ZFE de la mayoría de los países en desarrollo en que existen este tipo de zonas no son muy diferentes de los que se ofrecen a las industrias de exportación ubicadas fuera de ellas. Una ventaja más importante que ofrecen las ZFE es la simplificación de los trámites que supone la importación en franquicia. Además, se pueden conceder exenciones fiscales por períodos más largos que en el caso de industrias de exportación ubicadas fuera de las ZFE.

33. *Experiencia:* a) Hasta la fecha, la contribución de las ZFE al desarrollo económico de los países en que se encuentran ha sido decepcionante, por lo menos si se comparan sus efectos económicos con los objetivos bastante ambiciosos que muchos países en desarrollo se habían propuesto alcanzar por medio de ellas. Las ZFE han atraído a industrias de escasa complejidad que suelen estar integradas verticalmente en empresas transnacionales. Las empresas extranjeras han trasladado a las ZFE las fases de sus procesos de producción que exigen gran densidad de mano de obra, principalmente a causa de las diferencias en lo tocante al costo de la mano de obra entre los países desarrollados y en desarrollo. Los principales sectores de producción de las ZFE son la electrónica, la confección, el calzado, los productos del cuero, los productos eléctricos, los artículos de óptica, los plásticos, los juguetes, los artículos de deportes, las piezas de automóvil y el equipo de transporte secundario. En general, en las ZFE no se realizan procesos de producción que exijan una técnica compleja. Las fases anteriores al montaje que exijan una tecnología avanzada se siguen llevando a cabo en los países industrializados. La mayoría de

las ZFE han conservado su carácter de enclave y no han establecido vínculos importantes con el sector industrial de los países donde se encuentran.

34. b) En las instalaciones de producción de ZFE ubicadas en países en desarrollo se ofrece, sobre todo, empleo a mano de obra poco calificada que realiza operaciones manuales sencillas, las cuales pueden aprenderse en un tiempo relativamente breve. Por lo tanto, han producido un efecto mínimo en cuanto a elevar las calificaciones de la fuerza de trabajo.

35. c) Normalmente, la parte correspondiente al valor agregado interno en las exportaciones de las ZFE no sobrepasa el 25 %, pero puede ser mucho menos. Los salarios pagados a los trabajadores del sector de la producción en las ZFE constituyen la mayor parte del valor agregado interno. Existen indicios que ponen de manifiesto que estos ingresos de la mano de obra representan un 70 % del valor agregado nacional originado por las exportaciones de las ZFE, siendo ésta una cifra más bien inferior que superior a la probable. El resto de ese valor agregado corresponde principalmente a los gastos por concepto de los servicios locales públicos y privados, incluido el alquiler de los terrenos y de las instalaciones fijas a las empresas de la ZFE. Los ingresos procedentes del suministro local de insumos de producción a las empresas de la ZFE son casi siempre insignificantes.

36. d) La contribución de las inversiones extranjeras en la ZFE a la masa de capital de las economías de los países en que se encuentran estas zonas han sido relativamente poco importantes, ya que normalmente las fábricas de la ZFE son simples instalaciones de producción que realizan operaciones de gran densidad de mano de obra que no requieren ni una maquinaria ni un equipo costoso. En la mayoría de los casos, cada una de las inversiones de capital hechas por empresas extranjeras en los polígonos de producción de las ZFE en el decenio de 1970 no sobrepasó normalmente el millón de dólares y con frecuencia fue inferior a 500.000 dólares.

37. Las inversiones de capital de más de 5.000 dólares por puesto de trabajo parecen ser la excepción, mientras que las inversiones de 2.000 dólares, e incluso de 1.000 dólares, han sido muy frecuentes. Por otra parte, los gastos por concepto de inversiones públicas de los países en desarrollo para el establecimiento de la ZFE pueden incluir el costo del abastecimiento de agua, gas y electricidad, y otros importantes relativos a la infraestructura construida especialmente para satisfacer las necesidades de una zona franca.

38. e) En los numerosos casos en que un país en desarrollo ofrece a los inversionistas extranjeros en una ZFE exenciones fiscales por largos períodos, el país en desarrollo no obtendrá las divisas que supondrían los ingresos fiscales procedentes de la tributación de las empresas de la ZFE. En los casos en que se paguen impuestos, la manipulación de los precios de transferencia puede reducir las utilidades imponibles de las filiales ubicadas en las ZFE.

39. f) Una característica general es, al parecer, que las operaciones de las ZFE no suponen normalmente economías externas considerables.

40. g) La competencia entre los países para atraer a inversionistas extranjeros a sus ZFE respectivas suele ser muy fuerte y parece existir una tendencia a ofrecer incentivos fiscales y financieros cada vez más atractivos.

41. h) Los países en desarrollo deberían definir claramente la función que desean que desempeñen las ZFE en sus políticas de industrialización y exportación, teniendo en cuenta los efectos limitados que en el pasado han producido estas zonas sobre el desarrollo nacional, así como las políticas comerciales adoptadas por los países importadores con respecto a los productos procedentes de las ZFE.

42. i) El costo de la construcción del polígono industrial y de los incentivos y subvenciones gubernamentales influye considerablemente en la rentabilidad de las ZFE para los países huéspedes. Por lo tanto, es importante evitar gastos excesivos en el establecimiento de una ZFE y toda política de promoción costosa. La facilidad administrativa de exención arancelaria para las importaciones, con un costo de oportunidad normalmente nulo para el país huésped, es el principal incentivo con el que una ZFE puede atraer a los inversionistas. Aunque con frecuencia se concede una exención fiscal total o parcial, la experiencia indica que la disponibilidad de una exención temporal de impuesto no ha sido un factor importante en las decisiones de inversión.

No es necesario ofrecer condiciones preferenciales para el alquiler de los terrenos y de las fábricas ni para los servicios públicos como el suministro de agua y electricidad. Un uso juicioso de las subvenciones y los incentivos promueve las exportaciones sin aumentar indebidamente las utilidades de los inversionistas extranjeros y las ZFE. Los escasos recursos nacionales pueden utilizarse para otros aspectos de la industrialización que el país en desarrollo desee fomentar.

43. Las ZFE deben considerarse un método auxiliar de otras formas de desarrollo industrial y de las exportaciones.

44. A medida que se vaya disponiendo localmente de insumos de producción internacionalmente competitivos, irá perdiendo importancia la facilidad administrativa de la exención de derechos a las importaciones para la producción de las ZFE y otros factores como por ejemplo la proximidad a los lugares de suministros locales, pueden llegar a influir en mayor medida en las decisiones de los inversionistas.

45. La promoción de los suministros a las ZFE se deberá integrar en la estrategia general de exportación del país en desarrollo huésped.

2. Apertura y zonas francas

Política de fomento a las exportaciones *

46. Los países que siguen una política de liberalización del comercio exterior están removiendo el sesgo antiexportador generado por las barreras al comercio internacional. Cuando estas barreras son muy elevadas, como es el caso en la mayoría de los países en desarrollo, la apertura al comercio internacional se traducirá en una gran expansión del sector exportador, ya que el sesgo que existía en contra era muy importante; en consecuencia, la liberalización del comercio internacional es la principal política de fomento de las exportaciones.

47. Un punto muy importante es que para la estrategia de apertura al exterior produzca sus frutos, es necesario que los agentes económicos perciban que ella se va a mantener. Sólo así estarán dispuestos a realizar las inversiones que correspondan a la nueva estructura de incentivos.

48. La eliminación del sesgo antiexportador no busca el crecimiento de las exportaciones por sí mismo, sino que eso se traduce por la mayor eficiencia económica que resulta de la apertura al comercio internacional. En otras palabras, el objetivo es corregir las distorsiones existentes. Si éstas se eliminaran totalmente, la economía se encontraría en una situación "neutral", en que todos los sectores recibirían incentivos similares. La zona franca, en tanto, apunta a esa neutralidad, contribuye a la eficiencia general del sistema económico para insertarla en el mundo.

49. En relación con el crecimiento económico, los estudios empíricos indican que existe una correlación positiva entre el grado de apertura al comercio internacional y la tasa de crecimiento. Michaely (1977) correlacionó la tasa media anual de cambio en la razón de exportaciones a producto nacional bruto (ENB) con la tasa anual de cambio en el PNB per cápita, usando una muestra de 41 países en desarrollo. El resultado fue una correlación positiva entre ambas variables. Balassa (1978) obtuvo resultados similares para una muestra de 11 países en desarrollo semiindustriales. Michalopoulos y Jai (1973) usaron una metodología más completa, que evita algunos problemas que existen en los estudios anteriores. Los resultados de Michalopoulos y Jai fueron similares a los de los estudios de Michaely y Balassa. Las mismas conclusiones fueron obtenidas en otros trabajos realizados por Krueger (1978) y Balassa (1982). Existe, en consecuencia, bastante evidencia empírica acumulada que indica que los países más abiertos al comercio internacional han logrado tasas de crecimiento más altas. Con respecto al impacto de las estrategias de comercio exterior en el empleo, la evidencia empírica para un conjunto de países en desarrollo analizados por Krueger (1982) indica que las estrategias de apertura al exterior crean más empleo que las políticas de sustitución de importaciones.

50. La alternativa óptima es abrir la economía para eliminar el sesgo antiexportador y alcanzar una mayor eficiencia económica. Ahora bien, si por alguna razón no se puede llevar a cabo dicha alternativa, es posible aplicar políticas alternativas que tengan por objeto compensar este sesgo. Así, dado que las barreras proteccionistas actúan como un impuesto al sector exportador, éste puede compensarse con un subsidio a las

* Ossa, Fernando, "Política de fomento al sector exportador chileno", loc. de trabajo 114, Universidad Católica de Chile, noviembre 1988.

exportaciones que restablezca la situación "neutral" en que los incentivos son iguales para todos los sectores. Del mismo modo, puede eximirse a los exportadores de pago de aranceles por los insumos importables usados en la producción del bien que exportan O, alternativamente, el valor de los aranceles pagados por los mismos puede ser devuelto a los exportadores (devolución o *draw-back*). Nótese, sin embargo, que si sólo se devuelve el arancel pagado por los insumos *persiste el impuesto al sector exportador dado por las barreras a la importación de otros bienes que no son insumos*. Por supuesto que si la estructura protectora es muy compleja, la administración de un mercado de subsidios y exenciones que restablezca la situación "neutral" es muy difícil.

51. Aunque las principales distorsiones que afectan negativamente al sector exportador provienen de las restricciones al comercio internacional (a las importaciones y/o a las exportaciones, puede existir otro tipo de sesgo en contra de las exportaciones. Así, por ejemplo, puede haber impuestos indirectos que discriminan en contra de los exportadores. En este caso, la devolución o exención de impuestos indirectos que afectan al sector exportador restablece la situación "neutral". En términos generales, el establecimiento de una situación en que desaparezca el sesgo antiexportador, implica la eliminación de todas las discriminaciones en contra de este sector.

52. Podría pensarse que existe el peligro de que se pase de una situación de sustitución de importaciones a una en que se fomenten las exportaciones más allá de la eliminación del sesgo antiexportador, o sea, que se vaya más allá de la situación "neutral" y se incentiven las exportaciones en forma excesiva. Pero esto es muy poco probable, ya que estas políticas tienen un costo muy explícito que las autoridades percibirán claramente a través de su impacto en el presupuesto fiscal. Las políticas de sustitución de importaciones, en cambio, tienen costos que están más escondidos y son más difíciles de visualizar⁷.

53. Como es difícil eliminar todas las distorsiones que discriminan en contra de las exportaciones, se justifica el uso de mecanismos indirectos de fomento de exportaciones para compensar el sesgo antiexportador que no haya sido eliminado con medidas directas. Existe un papel para el Estado en la promoción de exportaciones, a través de la implementación de mecanismos que compensen o eliminen el sesgo antiexportador y también en el establecimiento de un clima que fomente la credibilidad en la estabilidad de las políticas que benefician el intercambio internacional. En relación con esto, un aspecto importante se refiere al tipo de cambio real y a las políticas macroeconómicas generales. Pero además pueden existir externalidades e incertidumbre, que son factores que pueden justificar una mayor presencia del Estado en el fomento de exportaciones.

54. Un tópico importante en relación con las políticas de fomento del sector exportador son los problemas de incertidumbre y riesgo que él enfrenta. En primer lugar, existe el problema de que el riesgo percibido por el exportador individual puede ser mayor que el que enfrenta el país como un todo. Es decir,

el riesgo privado puede ser mayor que el social. Esto se debe a que el país en conjunto tiene una estructura diversificada de exportaciones que hace que los riesgos se compensen. En consecuencia esta diferencia entre riesgo privado y social justifica el fomento de las exportaciones por parte del Estado, lo que puede hacerse a través de diferentes mecanismos, como son la recolección de información sobre los mercados externos y su distribución gratuita a los exportadores, el establecimiento de mecanismos de seguros de los créditos otorgados a los exportadores, el fomento de las agrupaciones de exportadores que compensen los riesgos individuales a través de la diversificación y en otros.

55. Otro aspecto importante es la incertidumbre que se deriva de las políticas proteccionistas que pueden aplicar los gobiernos de los países a cuyos mercados están destinadas las exportaciones. Aquí claramente hay un rol para el Estado, el cual puede reducir esta incertidumbre a través de su participación en negociaciones bilaterales y multilaterales con el objeto de combatir el proteccionismo en los mercados de destino. Ahora bien, aquí es necesario tener presente que algunos mecanismos de fomento de las exportaciones tienden a incentivar las represalias de los países de destino, los cuales pueden aplicar aranceles compensatorios o cuotas de importación⁶. Es probable que esto suceda en el caso de países que tienen altas barreras proteccionistas y que buscan compensar el sesgo antiexportador a través de grandes subsidios a las exportaciones. Por esta razón es más conveniente incentivar las exportaciones a través de medidas que no inviten las represalias. Medidas de este tipo son la apertura comercial al exterior, las políticas que afectan al tipo de cambio real, la provisión de una infraestructura adecuada (caminos, puertos, etcétera), la recolección de información sobre los mercados externos, etcétera. También pueden aplicarse mecanismos específicos de fomento que son aceptados internacionalmente. Por ejemplo, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) acepta la exención del pago de aranceles (o su devolución) a los insumos usados en la producción de bienes que se exportan, sin que esto se considere como un subsidio que justifica la aplicación de aranceles compensatorios en los países de destino.

56. En el caso en que el riesgo visualizado por un exportador individual sea mayor que el riesgo del país, existe una externalidad positiva que justifica el fomento de la actividad exportadora. Lo mismo sucede en el caso de otras externalidades positivas. Por ejemplo, cuando un exportador penetra con su producto a un nuevo mercado, estará facilitando la entrada a ese mercado de otros exportadores nacionales, por lo cual el beneficio social es mayor que el beneficio privado del exportador en cuestión. Asimismo, la actividad exportadora puede generar innovaciones técnicas que signifiquen beneficios que no son captados en su totalidad por la empresa que los produce. Pero también pueden existir externalidades negativas. El caso más frecuentemente citado es el de un exportador

⁶ OSSA, F, *op. cit.*, pág. 10.

que no cumple en forma adecuada con las normas de calidad, y perjudica a los demás exportadores al desprestigiar a las exportaciones nacionales en general.

57. En cuanto a las economías de escala que están presentes en la obtención de información acerca de los mercados de destino de las exportaciones y en su comercialización⁷. Se ha indicado que la recolección de información puede ser realizada por organismos oficiales, como una forma de compensar indirectamente los sesgos antiexportadores que pueden existir. Al mismo tiempo, así se pueden aprovechar economías de escala en la recolección de información. Esto es especialmente importante en las etapas tempranas del desarrollo del sector exportador.

Medidas adicionales de fomento a las exportaciones

58. Las principales medidas adicionales de fomento a las exportaciones que se han aplicado en Chile en los últimos años, y que han constituido un complemento importante a la política de apertura al comercio internacional¹⁰ son:

59. *Medidas de apoyo institucional*: a través de organismos públicos que juegan un rol muy importante en la defensa de las exportaciones nacionales, ante las presiones proteccionistas en los mercados externos. Además, brindan apoyo institucional directo a los exportadores a través de: Comisión Mixta Gubernamental Empresarial, Comités Sectoriales, Comité de Casos, Servicios Personalizados al Exportador, Programa de Internacionalización del Empresario Chileno, Comité Interuniversidades para Desarrollar las Actividades de Capacitación Internacional, Banco de Datos y Distribución de Impresos.

60. *Medidas especiales: legales, tributarias y financieras*: las principales medidas de este tipo que tienen por objeto promover las exportaciones son las siguientes: reintegro de gravámenes aduaneros a los insumos, devolución de impuesto al valor agregado, exención de impuestos de timbres y estampillas, pago diferido de derechos aduaneros para bienes de capital, almacenes particulares de exportación, reintegro a exportadores menores, financiamiento de exportaciones, certificación de calidad y otros regímenes especiales que favorecen a las exportaciones tales como los regímenes especiales de exportación (exportaciones sin obligación de retorno, reexportación, depósitos francos, etcétera) y las zonas francas (áreas amparadas por presunción de extraterritorialidad aduanera).

61. Como surge del desarrollo anterior, las zonas francas pueden concebirse como medidas especiales en la política de promoción del comercio y de apertura, que intenta eliminar el sesgo antiexportador de las barreras al comercio, como también considerar las externalidades positivas y negativas provenientes de las diferencias entre riesgo privado y social o de incertidumbre.

3. Integración y zonas francas

Visión analítica: distintos enfoques

62. El enfoque tradicional que se aplica a la evaluación de los efectos de la integración económica se basa

en la teoría pura de las uniones aduaneras. Se fundamenta en la teoría clásica del comercio, comparte muchos de sus supuestos y, en su mayor parte, evalúa las consecuencias estáticas en el bienestar general de las alteraciones introducidas en las estructuras existentes de producción y comercio que siguen a la formación de una unión aduanera.

Así Jacob Viner (1950) utilizó un modelo ricardiano para mostrar que los efectos en el bienestar general derivados de una unión aduanera son ambiguos, ya que su establecimiento ejerce dos efectos contrapuestos: *creación de comercio*, si la unión induce al reemplazo de la producción interna de alto costo de un país miembro por la producción de bajo costo de otro, y *desviación de comercio*, si la eliminación de restricciones dentro de la unión en países miembros que mantienen restricciones en el comercio de terceros países, induce al reemplazo de un tercer país productor de bajo costo por un productor de alto costo de la unión. Es claro que el bienestar general se incrementa si predominan los efectos de la creación de comercio. En otras palabras, aunque el establecimiento de una unión aduanera es un paso en dirección hacia el libre comercio, un "primer mejor" en el paradigma neoclásico, su efecto final en el bienestar económico de los participantes no se puede evaluar *ex ante*.

63. El enfoque desarrollista: pueden distinguirse varios tipos de desviaciones del marco original de Viner:

a) *Ampliaciones del modelo básico* que cambian los supuestos pero sin alterar el marco analítico general. Entre las más importantes figuran las que sostienen que las uniones aduaneras dan por resultado efectos de sustitución entre productos en la producción y el consumo a menos que se formulen supuestos atípicos de comportamiento de demanda, oferta y relación de intercambio. Con ello, la sustitución en la producción puede elevar el bienestar general aun en el caso de que predominen los efectos de la desviación de comercio. La consideración de las economías de escala fue otra modificación importante;

b) *Funciones opcionales de bienestar*: este enfoque acepta la protección y las restricciones al comercio como instrumentos de política económica que son necesariamente inferiores al sistema de libre comercio. La función de bienestar incluye el consumo actual y futuro, y las imperfecciones y distorsiones en los mercados de productos y factores. La política de comercio óptima se basa no en la especialización, de acuerdo con las líneas tradicionales de ventaja comparativa estática, sino en el logro de transformaciones dinámicas en la estructura económica, lo que da una pauta diferente de especialización que refleja el concepto de ventaja comparativa dinámica, en el que la industrialización desempeñó un papel central. El enfoque estructuralista para el desarrollo se fundamentó en ese tipo de razonamiento y llegó a constituir el principal apoyo a las políticas industriales. Debido a rigideces específicas, demoras en las transferencias tecnológicas, y al mecanismo de fijación de precios predominante en el sistema económico mundial, los estructuralistas ven a la industrialización como la precursora del desarrollo económico.

La índole óptima potencial de las políticas de integración elaboradas para fomentar la industrialización a

⁷ Véase OSSA, *op. cit.*, pág. 13.

¹⁰ Véase OSSA, *op. cit.*, pág. 35.

través de la ampliación de los mercados disponibles, la apoya el hecho de que las uniones aduaneras tienden a aumentar el poder de negociación de los participantes. En este contexto, algunos autores (por ejemplo Johnson, 1965) subrayan que las uniones aduaneras llevan consigo concesiones mutuas por parte de sus miembros que pueden proporcionarles acceso a nuevos mercados extranjeros. Otros autores han señalado el mayor poder de negociación de la unión en conjunto cuando trata con terceras partes;

c) *Efectos dinámicos*: el argumento en favor de la integración económica de los países en desarrollo se basa principalmente en el logro de los efectos dinámicos y la obtención de beneficios potenciales que están fuera del alcance de países individuales sin alguna forma de intervención, dada la presencia de distorsiones e imperfecciones del mercado. Sin embargo, como muchas de las distorsiones e imperfecciones del mercado son identificables, la intervención directa en ese mercado puede tener un costo social más bajo que el método indirecto de protección de mercados de productos. Las opciones parecen ser tres: la eliminación de distorsiones y el mejoramiento de los mercados de factores y productos; el otorgamiento de subsidios directos en esos mercados o la concesión de subsidios indirectos mediante la imposición de aranceles o de otras barreras al comercio.

64. *La integración implica el establecimiento de un arancel externo común, de lo que se desprende la validez del instrumento de zonas francas en la unión aduanera, como en el caso de un país para eliminar el sesgo anticomercio.*

65. En el marco de integración, la introducción o reintroducción de mercaderías elaboradas en zonas francas de los países miembros, se someten a las disposiciones comunes o a las propias de cada país en cuanto al origen (ver 68 y 69). Visto que la zona franca goza de extraterritorialidad aduanera y existe, una vez consolidada la unión un arancel externo común.

El Mercosur y las zonas francas

66. *El proceso de integración en América latina reconoce diversos antecedentes. La ALALC operó desde 1960 a 1980, y a partir de entonces la ALADI.*

En otro contexto geográfico el Grupo Andino, lo hace desde 1969. En tanto, el MCCA (Mercado Común Centroamericano) opera desde 1960. El Caricom (Comunidad del Caribe y Mercado Común del Caribe) funciona desde 1973 habiendo su antecesor la Carifta operado de 1965 a 1973.

Las cinco naciones miembros del Pacto Subregional Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) a partir del 1-1-92 comenzaron a funcionar (luego de 12 años desde su creación) como zona de libre comercio y unión aduanera. Se calcula que antes de 1995 estará consolidado el Mercado Común Andino.

67. El 26 de marzo de 1991 se firma el Tratado de Asunción (Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur), entre la Argentina, Brasil y Paraguay al que adhiere Uruguay.

En relación al tema de las zonas francas, el artículo 10 inciso a) del anexo II (referido y titulado Régimen General de Origen), en su capítulo I ("Régimen general de calificación de origen") establece "que los productos

provenientes de las zonas francas ubicadas dentro de los límites geográficos de cualquiera de los Estados parte, deberán cumplir los requisitos previstos en el presente régimen general".

68. En el régimen general debe considerarse, además de lo habitual en este tipo de cláusulas, tal lo expresa en el artículo primero inciso c), que "no obstante, no serán considerados como originarios los productos que resulten de operaciones o procesos efectuados en el territorio de un Estado parte por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados, cuando en dichas operaciones o procesos se utilicen *exclusivamente* materiales o insumos que no sean originarios de los respectivos países, y consistan solamente en montajes o ensambles, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercadería u otras operaciones o procesos semejantes".

De este modo, a pesar de la consideración del artículo citado de zonas francas (artículo 10 del anexo II), su amplitud queda restringida. Son en este caso zonas de Mercosur pero no se considera el valor agregado en la zona franca en las operaciones citadas como originario de la zona.

69. Por otro lado en el inciso d) del artículo primero de este capítulo de régimen de origen, se establece que hasta el 31 de diciembre de 1994, "los productos que resulten de operaciones de ensamble y montaje realizados en el territorio de un Estado parte (y que puede ser una zona franca), utilizando materiales originarios de los estados parte y de terceros países (serán considerados originarios) cuando el valor de los materiales originarios no sea inferior al 40 % del valor FOB del producto final".

Queda así acotado (con la simultánea vigencia de la resolución 78 ALADI de origen, ver 79) el procesamiento en zona franca y los territorios constitutivos del Mercosur.

II. Legislación

1. Legislación internacional

70. *Uruguay*: Norma legal: ley 15.921 (17-12-87) y decreto reglamentario 454/988 (8-7-88):

1) Este regulador y autoridad de aplicación: dirección zona franca del Ministerio de Economía.

2) Órgano de administración: la dirección zona franca del Ministerio de Economía tiene la administración, supervisión y control; una comisión honoraria asesora (5 integrantes, 4 del directorio de Corporación Nacional para desarrollo), asesora en determinación áreas de zona franca.

3) Naturaleza jurídica/Finalidad (tipología de zona): los objetivos (artículo 1º) son: promover inversiones, expandir exportaciones, incrementar utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración a la economía internacional. Pueden ser estatales o privadas.

4) Modalidad de explotación: propiedad pública o privada (artículo 2º); la explotación (artículo 8º) es definida como la operación por la cual, a cambio de un precio convenido con cada usuario, una persona física

6) jurídica provee la infraestructura necesaria y suficiente para la instalación y funcionamiento de una zona franca; la explotación es onerosa (suma única o canon mensual, artículo 19); los propietarios de predios en zona franca privada deben constituir servidumbre por igual plazo que el de la concesión (artículo 13); los usuarios no pueden desarrollar actividades fuera de la zona franca (artículo 14).

5) Tratamiento cambiario: libre ingreso y egreso por cualquier concepto, tenencia, comercialización, circulación, conversión y transferencia de títulos valores, moneda nacional y extranjera y metales preciosos.

6) Tratamiento impositivo y arancelario: no alcanzan a empresas que explotan zonas francas; exención de todo impuesto nacional (artículo 19). No exentos de impuesto a ganancias, dividendos o utilidades pagados a personas jurídicas domiciliados en el exterior cuando estén gravados por domicilio y exista crédito fiscal por impuesto pagado en el país (artículo 20); no están exentos de contribuciones especiales de seguridad social. No están obligados a esos aportes, si personal extranjero no quiere adherirse al sistema de seguridad social (artículo 20); bienes, servicios, mercaderías y materias primas introducidos a zona franca están exentos de todo tributo a la importación o en ocasión de la misma (artículo 21); tarifas promocionales especiales de organismos públicos que suministran insumos o servicios (artículo 24); no rigen los monopolios del Estado en servicios (artículo 24).

7) Régimen laboral: se debe emplear mínimo de 75 % ciudadanos uruguayos para tener beneficios de la ley de zona franca (artículo 18).

8) Observaciones: actividades permitidas y prohibidas y otros:

a) Poder Ejecutivo adopta medidas para que no perjudiquen capacidad exportadora de empresas ya instaladas en zona no franca;

b) Solicitud de particulares acompañada de proyecto de inversión que demuestre viabilidad económica y beneficios para el país;

c) Producido de prestaciones obtenidas por dirección de zona franca se destinará a publicidad, y obras y mejoras de las mismas.

d) Actividades prohibidas: comercio al por menor (artículo 37). Actividades permitidas: actividad industrial, comercial o de servicio enumeradas: comercialización, depósito, acondicionamiento, clasificación, fraccionamiento, etcétera; instalación y funcionamiento establecimientos fabriles; prestación servicios informática, financieros, reparaciones, mantenimiento, profesionales; otras que beneficien a la economía nacional o a la integración económica y social de los Estados.

71. Chile: norma legal, decreto 341 de 1977.

1) Ente regulador: a) Junta de Administración y Vigilancia: intendente regional, secretario del Ministerio de Hacienda de la I región, Administración Regional de Aduana, mayor autorizado Banco Central Iquique, 1 representante Cámara Industria y Comercio y 1 representante Asociación de Industriales Iquique (artículo 10).

2) Organismo de administración: a) Administración y explotación es privada. Debe urbanizar, construir edificios, proveer infraestructura y servicios. Se puede delegar a organismo administración.

3) Naturaleza jurídica/finalidad (tipología de zona) administración y explotación privada.

4) Tratamiento cambiario: las empresas bancarias, de seguros y sociedades financieras pueden funcionar según normas que las rijan pero no gozan de beneficios, franquicias o exención para zona franca (artículo 6º). No hay obligación de liquidación de divisas por indemnizaciones por seguros de mercaderías extranjeras (artículo 6º).

5) Tratamiento impositivo y arancelario: las empresas mineras y de pesca reductiva no gozan de tratamiento preferencial de zona franca (artículo 6º); la importación desde zona franca de productos armados o elaborados en zona franca paga derechos e impuestos a la importación sólo de partes o piezas de origen extranjero excepto cuando dichas partes hayan sido nacionalizadas (artículo 10); las mercaderías de TAG a zona franca son exportaciones que tienen crédito fiscal hasta un porcentaje de tasas del impuesto sobre monto de ventas; la sociedad administradora y usuarios exentos impuestos a ventas y servicios realizadas dentro de zona; establece exención de impuestos a las ganancias, primera categoría excepto participación de utilidades; no pagan derechos e impuestos de importación los bienes de capital; toda mercadería extranjera paga 3 % *ad valorem* al ingresar a zona franca.

6) Observaciones: actividades permitidas y prohibidas y otros: define localización geográfica en Iquique y Punta Arenas; establece restricciones: a) sitios, forma y condiciones de operaciones y actos y contratos; los nuevos recintos XII región se fijan por decreto que indique entidad que los vigilará, normas de control y fiscalización; en lo que decreto no exceptúe rigen normas de legislación nacional (artículo 6º); establece régimen aduanero y del Banco Central expedito; establece un régimen especial para Arica que extiende beneficios de zona franca para industria electrónica, metalmecánica, química y de fabricación de comprendidos en partidas 42.02 y 62.02; define a la zona franca como área deslindada próxima puerto o aeropuerto amparada por extraterritorialidad aduanera; operaciones permitidas con mercadería: depositadas, transformadas, terminadas o comercializadas sin restricción; actos, contratos y operaciones permitidas; depósito, exhibición, empaque, desempaque, envase, etiquetado, reemba'aje, comercialización y armado, ensamblado, montaje, manufacturación o transformación industrial.

72. Estados Unidos: norma legal, Foreign Trade Zones Act, Jun 18/1934 y complementarias;

1) Ente regulador: Secretaría de Comercio.

2) Organismo de administración: Board de la FTZ que integran la Secretaría del Comercio, la Secretaría del Tesoro y la Secretaría del Ejército en contacto con otras agencias gubernamentales que no participan del Board.

3) Naturaleza jurídica / finalidad (tipología de zona): privada o pública, explotada por corporación privada o pública.

Existen zonas comerciales e industriales. Se autorizan sólo zonas con viabilidad económica y efectos positivos en el balance de pagos, y que pasan la prueba de impacto ambiental.

4) Modalidad de explotación: de utilidad pública. Por corporación privada o pública autorizada por el Board de la FTZ.

5) Tratamiento cambiario: libre sin aclaraciones.

6) Tratamiento impositivo y arancelario: exenciones arancelarias para mercaderías permitidas. *Draw back* y devolución de impuestos para mercaderías de USA al ser exportadas desde la zona. Diferimiento de la tributación hasta el ingreso al país según sean las mercaderías originales "privilegiadas" y "no privilegiadas", domésticas o extranjeras. Se pagan tasas por servicios (inspecciones, etcétera).

7) Facultades federales: cooperación entre gobiernos, estatales y locales en políticas policiales, sanitarias y de otras facultades en conexión con la zona.

8) Régimen laboral: sin mención.

9) Observaciones: actividades permitidas y prohibidas y otros: flexibilización de las prohibiciones si el

destino final de la mercadería es un tercer país. Vigencia de las regulaciones de las distintas agencias gubernamentales. Intervención del Board en la regulación tarifaria de actividades dentro de la zona y caso de los costos de control aduanero a la zona. Explotación del libre acceso a la información económica.

73. *Corea*: Norma legal, ley 2.180 del 1-1-70 y modificaciones 2.361/72, 2.579/73, 2.886/75 y 2.957/76:

1) Ente regulador: Ministerio de Comercio e Industria (a partir de sugerencias del Ministerio de la Construcción en consulta con el de Relaciones Exteriores).

2) Organismo de administración: Ministerio de Comercio e Industria.

3) Naturaleza jurídica y finalidad: de utilidad pública con construcción y propiedad pública. Finalidad comercial y preferentemente industrial de exportación.

4) Modalidad de explotación: pública.

5) Tratamiento cambiario: liberalizado con excepciones al régimen general.

6) Facultades federales: intervención de la autoridad marítima y de la portuaria.

74. *Cuadro comparativo de incentivos en zona franca*

País incentivos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
España	*	*				*					*	*	*
Estados Unidos de América ..	*	*										*	*
Brasil	*	*	*		*						*	*	*
Chile	*	*	*	*	*		*	*			*	*	*
Uruguay	*	*	*		*						*	*	*
El Salvador	*	*	*	*	*				*	*	*	*	*

(1) Impuestos a las importaciones. (2) Impuestos a las exportaciones. (3) Impuesto al valor agregado. (4) Impuesto al patrimonio. (5) Impuesto a la renta. (6) Impuesto al transporte. (7) Bonificación para las inversiones. (8) Reembolso por gastos en remuneraciones. (9) Régimen de admisión temporal. (10) Impuestos a los capitales. (11) Otras devoluciones. (12) Canon. (13) Derechos aduaneros.

2. Legislación nacional

Código Aduanero: áreas francas

75. La instalación de áreas francas, se encuentra prevista en el Código Aduanero (ley 22.415), tal como se desprende de los artículos 590 al 599. Cabe señalar que este instrumento legal define a las mismas como áreas francas, a cambio de zonas francas. La comisión redactora de dicho código, en su exposición de motivos, expresa los siguientes comentarios respecto a la denominación de áreas francas: "La denominación 'área franca' se encuentra ya empleada en la ley 19.640. Se la adopta como género, comprensiva en consecuencia de los denominados 'territorios francos', 'zonas francas', etcétera, y también de otras denominaciones que toman en consideración el lugar franco, como lo son los 'puertos francos' y los 'depósitos francos'".

76. Se transcribe el articulado del Código Aduanero que comprende la materia:

Código Aduanero

CAPÍTULO II

Área franca

"Artículo 590: Área franca es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico."

"Artículo 591: El área franca debe ser establecida por ley."

"Artículo 592: Cuando las circunstancias así lo aconsejen el Poder Ejecutivo podrá disponer que tampoco se apliquen las prohibiciones de carácter no económico respecto de la introducción de la mercadería al área franca o de la extracción de la misma, quedando igual-

mente facultado para reducir las medidas de control aduanero en dicho ámbito."

"Artículo 593: 1. La introducción al área franca de mercadería, aun cuando proviniera del territorio aduanero general o de uno especial, se considerará como si se tratara de importación". 2. "La extracción del área franca de la mercadería, aun con destino al territorio aduanero general o a uno especial, se considerará como si se tratara de exportación."

"Artículo 594: En el área franca la mercadería puede ser objeto del almacenamiento, comercialización, utilización y consumo, así como también de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio."

"Artículo 595: No obstante lo previsto en el artículo 594, el área franca puede limitarse para fines de almacenamiento o de comercio."

"Artículo 596: Se considera área franca de almacenamiento aquella en la cual la mercadería sólo fuere admitida en espera de un destino ulterior. En la misma, la mercadería sólo puede ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación y de las manipulaciones ordinarias destinadas a mejorar su presentación o su calidad comercial o a acondicionarla para el transporte, tales como división o reunión de bultos, formación de lotes, clasificación y cambio de empaque. La mercadería puede ser objeto de transferencia."

"Artículo 597: Se considera área franca comercial aquella en la cual, además de las operaciones y actos previstos en el artículo 593 la mercadería puede ser comercializada, utilizada o consumida."

"Artículo 598: Cuando las actividades productivas desarrolladas en un área franca lo justificaren, el Poder Ejecutivo podrá establecer un régimen de estímulo a las ventas de mercadería originaria de dicha área que se destinare al extranjero."

"Artículo 599: En todo lo no previsto en este capítulo y en las disposiciones que la hubieren creado, son de aplicación en el área franca las normas generales de la legislación aduanera relativas a la importación y a la exportación de mercaderías, siempre que fueran compatibles con dicho régimen."

Comentarios: La Convención de Kioto, en su anexo F.I., adoptado por el Comité Técnico Permanente en diciembre de 1975 e incorporado a la Convención por decisión del Consejo aprobado el 15 de junio de 1976, en su introducción se refiere al hecho de que ciertos Estados, desde tiempo atrás, estiman necesario favorecer el desarrollo de su comercio exterior y, de manera general el comercio internacional, otorgando exoneraciones de derechos y tasas de importación, sin límite de tiempo, a las mercaderías introducidas en una parte de su territorio donde son consideradas como no estando dentro del territorio aduanero. Las mercaderías así introducidas no están sometidas al control habitual del servicio aduanero.

Esta parte del territorio que es denominada zona franca, es igualmente conocida como puerto franco o entrepuerto franco. Una distinción se puede hacer entre las zonas francas comerciales y las industriales. En las primeras las operaciones autorizadas se limitan a las necesarias para la conservación de las mercaderías y mejoras de su presentación, mientras que en las segundas se autorizan operaciones de perfeccionamiento.

La legislación nacional ha constituido distintas zonas francas: ejemplo de ello es la zona franca para la República de Bolivia en el puerto de Rosario (leyes 18.368 y 21.497).

Código Aduanero: área aduanera especial

77. Las disposiciones preceptuadas en este sentido, están orientadas a preservar la figura ya establecida mediante la ley 19.640, que establece un tratamiento aduanero distinto en el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (hoy provincia).

El Código Aduanero contempla esta figura en sus artículos 600 al 607, los que a continuación se transcriben:

Código Aduanero

CAPÍTULO III

Área aduanera especial o territorio aduanero especial

"Artículo 600: Área aduanera especial o territorio aduanero especial es un ámbito en el cual:

"a) Los tributos que gravaren la importación para consumo y la exportación para consumo no exceden el setenta y cinco por ciento de los que rigen en el territorio aduanero general. Esta limitación no comprende a las tasas retributivas de servicios.

"b) No son aplicables las prohibiciones de carácter económico, salvo expresa disposición en contrario de la norma que la estableciere."

"Artículo 601: El área aduanera especial debe ser establecida por ley."

"Artículo 602: La importación para consumo al área aduanera especial de mercaderías procedente del territorio aduanero general y que fuere de libre circulación en el mismo, está exenta del pago de los tributos que la gravaren y de la aplicación de prohibiciones de carácter económico, salvo del pago de las tasas retributivas de servicios."

"Artículo 603: Cuando las actividades productivas desarrolladas en el área aduanera especial lo justificaren, el Poder Ejecutivo podrá establecer un régimen de estímulo a las ventas de mercadería originaria de dicha área que se destinare al extranjero o a un área franca."

"Artículo 604: Cuando la mercadería fuere originaria y procedente de un área aduanera especial, la importación para consumo al territorio aduanero general está exenta del pago de los tributos que gravaren la importación para consumo y de la aplicación de las prohibiciones de carácter económico, salvo disposición en contrario."

"Artículo 605: Cuando la mercadería fuere procedente pero no originaria de un área aduanera especial, la importación para consumo al territorio aduanero general, salvo disposición en contrario, está sujeta a la aplicación de las prohibiciones de carácter económico y al pago de los tributos que gravaren la importación para consumo, con deducción del importe abonado en concepto de tributos con motivo de la previa importación de dicha mercadería al área aduanera especial."

CUADRO SINTESIS PROYECTOS PRESENTADOS EN EL PARLAMENTO NACIONAL.

Proyecto	1	2	3	4	5	6	7
Concepto	Senador Molina Postlemaan	Senador Brasesco	Senador Bravo	Senador Solana	Senador León	Senador Genoud	Senador Ludueña
a) Localización —Provincia —Ciudad	Santa Cruz —	Entre Ríos Guaigueyachú	San Juan Jáchal	Neuquén Zapala	Chaco Barranqueras	Mendoza Las Heras	Santa Cruz Puerto Loyola
b) Beneficios Impositivos —Tributos nacionales —Derechos importación y exportación —Tributos provinciales	Todos Todos No	Todos Todos No	Todos Todos No	Todos Todos Todos	Todos Todos No	Todos Todos No	Todos Todos No
c) Otros beneficios	Beneficios impositivos para actividades financieras y de seguros	Libre disponibilidad de divisas	Libre ingreso de títulos y otros valores	Libre actividad de seguros y bancaria	No contempla	No contempla	No contempla
d) Exención de tributos básicos	No contempla	Tarifas promocionales servicios de organismos públicos No rigen monopolio de servicios	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
e) Autoridad aplicación/ Administración	Poder Ejecutivo provincial	Administración Nacional de Aduanas	Poder Ejecutivo nacional	Poder Ejecutivo provincial	Nación, provincia, Aduana, empresarios y trabajadores	Nación, provincia y empresarios	No contempla
f) Tipo de actividad	Comercial, industrial general y de servicios	Industrial	Industrial, comercial y de servicios	Industrial, comercial y de servicios	Industrial, comercial y de servicios	Comercial, industrial para exportación	Industrial y comercial
g) Tipo de explotación	Privada o mixta	Mixta	Estatal provincial	Oficial o privada	Privada	Privada	No contempla
h) Régimen laboral	75 % mano de obra nacional	Idea TAS	No contempla	Idea TAS	No contempla	No contempla	No contempla

CUADRO SINTESIS PROYECTOS PRESENTADOS POR EL PARLAMENTO NACIONAL (continuación)

Proyecto	8	9	10	11	12	13	14
Concepto	Senador Constanzo	Diputado López	Diputado Flores	Diputado Sureda	Diputado Jalil Rosso	Diputado Nievas	Diputados Garay y otros
a) Localización —Provincia —Ciudad	Río Negro San Antonio E.	Una por provincia	Santa Cruz Río Gallegos Punta Loyola	Santa Cruz —	Neuquén Zapala	Río Negro San Antonio	Itutzaingó Santo Tomé
b) Beneficios impositivos —Tributos nacionales	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	No
—Derechos importación y exportación —Tributos provinciales	Todos Si	Todos Si	Todos Si	Todos No	Todos No	Todos No	Todos No
c) Otros beneficios	Libre actividad de seguros y bancaria	Libre actividad de seguros y bancaria	Libre actividad de seguros y bancaria	Libre actividad de seguros y bancaria	Libre actividad de seguros y bancaria Hasta doble reintegro	Libre actividad de seguros y bancaria	No contempla
d) Provisión de servicios básicos	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
e) Autoridad de aplicación/ Administración	Poder Ejecutivo provincial	Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos	Poder Ejecutivo provincial a través de consejo minuto	Poder Ejecutivo nacional	Poder Ejecutivo nacional	Ministerio de Educación y Obras y Servicios Públicos (sic)	No contempla
f) Tipo de actividad	Industrial, comercial y de servicios	Industrial, comercial y de servicios	Industrial, comercial y de servicios con reintroducción	Industrial, comercial y de servicios	Industrial, comercial y de servicios con reintroducción	Industrial, comercial y de servicios con reintroducción	Industrial y comercial
g) Tipo de explotación	Oficial o privada por concesión	Privada por concesión	Privada por concesión	Privada por concesión	Privada por concesión	Privada	No contempla
h) Régimen laboral	Idea TAS	No contempla	No contempla	Mín. 75 % de mano de obra nacional	No contempla	No contempla	

CUADRO SÍNTESIS PROYECTOS PRESENTADOS POR EL PARLAMENTO NACIONAL (Continuación)

Proyecto	15	16	17	18	19	20	21
Concepto	Diputado Dussol y otros	Diputado Romero	Senador Tenev	Senador Lafferriere	Diputados Fino Arcechea	Diputado Irigoyen	Diputado Avalos
a) Localización —Provincia —Ciudad	Chaco Barranqueras y Pto. Vilelas	La Rioja La Rioja	General (excl. T. Fuero Cop. Federal y Bs. As.)	C. del Uruguay, Itabaty y Diamante	Misiones Puerto Iguazú	Buenos Aires Bahia Blanca	Catamarca Tinogasta
b) Benef. impositivos —Tributos nacionales	Deriva a la reglamentación de la ley	Todos	Todos	No	Todos por 5 años	Todos	Todos
—Derechos importación y exportación		Todos	Todos	Todos	No	No	No
c) Otros beneficios	Deriva a la reglamentación de la ley	—Libre repatriación de capitales	—Libre repatriación de capitales —Liquidación tipo de cambio mas alto mas reembolso a exp. de 15 % —... establecidos por decreto	No contempla	No contempla	—Incrementa 100 % reembolso	No contempla
d) Provisión de servicios básicos	Deriva a la reglamentación de la ley	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
e) Autoridad de administración aplicación	Deriva a la reglamentación de la ley	P. E. Nacional	P. E. Nacional c/participación de la provincia	P. E. Nacional	No contempla	P. E. Nacional	P. E. Nacional, SIC, Aduana, BCRA, Pcia. y Municipio
f) Tipo de actividad	Deriva a la reglamentación de la ley	Industrial y comercial	Comercial e industrial p/exportación	Industrial y comercial	Industrial, comercial y de servicios	Industrial p/exportación	Comercial e industrial p/exportación
g) Tipo de explotación	Deriva a la reglamentación de la ley	Privada	Pública o privada	No contempla	No contempla	No contempla	Privada
h) Régimen laboral	Deriva a la reglamentación de la ley	No contempla	90 % mano de obra nacional	No contempla	No contempla	No contempla	80 % mano de obra nacional

"Artículo 606: La mercadería que se exportare del territorio aduanero especial y fuere originaria y procedente de éste, no requerirá la constitución de la garantía prevista en el artículo 453, inciso f), cuando fuere sometida en el territorio aduanero general a la destitución suspensiva de tránsito directo prevista en el artículo 297, inciso a)."

"Artículo 607: En todo lo no previsto en este capítulo y en las disposiciones que la hubieren creado, se aplicará al área aduanera especial las normas generales de la legislación aduanera relativas a la importación y a la exportación de mercadería, siempre que fueren compatibles con dicho régimen."

Comentarios: El Código Aduanero confirma la vigencia de la ley 19.640, del 16 de mayo de 1972.

El capítulo señalado precedentemente, se inspira directamente en varias de sus disposiciones con el propósito de fijar las bases de un régimen general. Así adopta el criterio de establecer una diferencia mínima entre el nivel arancelario que ha de regir en el área especial y aquel que rige en el territorio aduanero. La exigencia en el sentido de que los aranceles del área especial deben ser inferiores por lo menos en un 25 % a los que rigen en el territorio aduanero, constituye el mínimo estimado indispensable para que se justifique la creación legal de un área aduanera especial.

Proyectos legislativos ingresados al Parlamento nacional

78. Existen 21 proyectos de ley de zona franca con trámite parlamentario cuyo contenido se sintetiza en el cuadro siguiente. Se ha omitido consignar dos proyectos presentados por el ex diputado del Río, por considerárselos reproducidos en el proyecto del diputado Remo Costanzo. Además, existen diversos proyectos de declaración en las Cámaras de Diputados y Senadores, solicitando la instalación de zonas francas en diversos puntos del país.

3. Legislación del Mercosur

79. El Tratado de Asunción, es el basamento constitutivo del Mercado Común del Sur (Mercosur), suscrito entre las Repúblicas: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Este Tratado en su anexo II, artículo 10 establece respecto a las zonas francas que:

"a) Que los productos provenientes de las zonas francas ubicadas dentro de los límites geográficos de cualquiera de los Estados Parte deberán cumplir los requisitos previstos en el presente Régimen General."

"b) Que la expresión 'materiales' comprende a las materias primas, los productos intermedios y las partes y piezas, utilizados en la elaboración de las mercancías."

Una explicación de su contenido figura en 67, 68 y 69 del presente informe.

III. Puntos críticos

Se detallan puntos a considerar en los que se deben tomar definiciones para encuadrar la ley y su reglamentación.

80. *Expectativas*: existe distancia entre las expectativas y los efectos reales del instrumento (ver 25 a 45). De ahí la necesidad de conceptualizar adecuadamente la presentación y diseño del instrumento para preservarlo de usos erróneos.

81. *Situación especial. ¿Exceso de demanda?*: se verifica la coexistencia de la nueva estructura arancelaria, la admisión temporaria reimplantada en el verano 1992, la normalización de los reintegros impositivos de IVA, *draw back* y otros en efectivo, con los numerosos reclamos de zonas francas en todo el país. Ello puede deberse a la suspensión de los beneficios de la promoción industrial por la Ley de Emergencia Económica con ausencia (salvo ZELP) de zonas francas, lo que genera una demanda abultada sobre la genuina de tratamiento legislativo. La ausencia de otra legislación promocional general complica esto. En particular la falta de regímenes de diferimiento arancelario para la importación de bienes de capital y otros mecanismos promocionales que busquen reducir el sesgo anticomercio.

82. *Conflicto de objetivos*: es necesario contrastar:

a) Fundamentaciones de las demandas en efectos especiales sobre empleos, PBI, utilización de infraestructura, puertos, astilleros, aeropuerto, con los efectos no deseados de usarse ciertos instrumentos de promoción en la zona franca;

b) La probable aplicación de disposiciones desregulatorias o de facilitación (en consonancia con ventajas ofrecidas por otras zonas francas) con los respectivos proyectos de ley (o leyes) con tratamiento parlamentario en general no avanzado: transporte, servicios, empleo, puertos, régimen aduanero y otros;

c) La ausencia de zona franca con el contexto de competencia que genera la existencia de zonas francas de otros países: que desvían comercios e inversiones del país con sacrificio para el fisco nacional, producto nacional y otros indicadores. En ellas se brindan facilidades e incentivos que operan en igual sentido que, por caso, los servicios portuarios más eficientes en países vecinos;

d) Las pujas entre provincias (ver listado del punto II) por el otorgamiento de autorizaciones de zonas francas. De ahí la necesidad de prever una ley nacional que ordene las futuras creaciones en un marco nacional adicional al Código Aduanero que maximice los beneficios netos evitando reeditar fracasos promocionales anteriores;

e) La opción de política entre "eliminar distorsiones parcialmente como un paso (*step*) para generalizar los tratamientos promocionales (liberalización y desregulaciones comerciales)" o esperar el tratamiento general (sancción de leyes de cambio estructural).

f) Las competencias entre el órgano y autoridad de aplicación del marco legal (Nación) y las provincias y municipalidades. De ahí la necesidad de delimitar órganos en el interior del país y de diseñar una ley de comercio.

83. *Ausencia de información suficiente que limita el análisis de impactos*:

a) El tema zona franca se encuentra en la mayoría de las provincias sólo a nivel de identificación de la idea (ver propuestas legislativas y no de factibilidad u otro estado superior, incluso con deficiencias

en la propia delimitación de las áreas y en conocimientos del estado de los títulos de las tierras o inmuebles).

b) De información analítica o actualizada. Idem sobre situación industrial y de la dinámica de empleo y desempleo en cada zona.

c) De información de usuarios potenciales y demandantes de servicios de zona franca. Salvo la primera inscripción de interesados potenciales tabulada en ZF de La Plata. Igual situación se presenta para los proyectos de inversión pendientes, de distintos regímenes promocionales, que son potenciales candidatos para la zona.

d) De análisis de precios y tarifas y condiciones operativas de servicios en las áreas (ejemplo: competitividad de los puertos con Buenos Aires) u otras ventajas locacionales.

e) Sobre costos y sacrificios fiscales.

f) Sobre especificidad de otras actividades que se sumen a la zona franca.

84. *Límites al concepto de extraterritorialidad de las zonas francas para operar:* en los siguientes aspectos:

a) Regulaciones y controles (calidad, sanitarios, ambientales) y otros marcos derivados de convenios internacionales y de regulaciones nacionales como telecomunicaciones, energía, mercado de trabajo y sistema cambiario. En general son restricciones dadas.

b) Cobertura de beneficios o preferencias vigentes para Argentina (SGP - ALADI - CEE - Mercosur - otros) para productos de la zona. La cláusula de origen es el marco legal en el Mercosur, debiéndose prever legislativamente para las otras preferencias.

c) Implicancias y restricciones en Mercosur para las zonas francas; carácter y condiciones (ver 68 y 69). Esto indujo por pedido de Brasil el futuro tratamiento del tema en un subgrupo específico.

d) Establecimiento de liberalización financiera y cambiaria.

85. *Cuestiones de operaciones aduaneras y fiscales:*

a) Combatibilizar con ley 19.640 (Área Aduanera especial de Tierra del Fuego).

b) Factibilidad de disposiciones modificatorias de requisitos y previsiones aduaneras: registros, organismos y personas de intervención obligatoria, en el sentido de la facilitación (modelo zona franca "eficiente", ver 92);

c) Prever la autorización especial de la venta minorista en las zonas francas por ley nacional debiéndose compatibilizar con la legislación nacional vigente;

d) Previsiones derivadas del régimen de exportación a la zona franca desde el territorio aduanero general. Efectivización de reintegros y promociones inmediatas o en suspenso hasta que se realice la exportación desde zona franca al resto del mundo;

e) Participación o no, con responsabilidad solidaria (en el registro y administración) de las operaciones comerciales de los usuarios de la zona franca, de la sociedad concesionaria de la zona franca;

f) Autorización o no de operar en zona franca a empresas instaladas en el territorio. Desdoblamiento de sociedades o contabilidad separada;

g) Limitación de los beneficios a la exportación de la zona franca y no extensión de los beneficios de los exportadores desde el territorio aduanero general;

h) Eximición de la carga tributaria incluida en los servicios públicos prestados a los usuarios de la zona franca;

i) Tratamiento de los restantes impuestos (rentas, patrimonio) con artículo taxativo en la legislación;

j) Cargo o no a las zonas francas del costo del control aduanero.

86. *Actividades ilegales y penalidades:* necesidad o no de un régimen especial de penalidades en los delitos y fraudes aduaneros en zona franca. Responsabilidad compartida en las mismas por la sociedad de exportación de la zona franca.

87. *Otras:*

a) Tierras públicas o privadas o mixtas;

b) Necesidad de contemplar planeamiento físico y etapas de habilitación en cada localización;

c) Carácter privado, público o mixto del órgano o junta de administración y de la sociedad de explotación;

d) Términos de la concesión.

IV. Recomendaciones

88. En base a las consideraciones del artículo 34 del decreto P.E.-1.668/91 y en el marco de la Comisión Técnica creada en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se recomienda considerar las siguientes *ideas básicas* en el diseño de la legislación nacional de zona franca de la Argentina:

a) Propender al aumento de la producción y/o comercio y no a la mera relocalización de empresas o entidades;

b) Minimizar el costo fiscal que pudiera provenir de la disminución de ingresos fiscales o de aumento del gasto;

c) Minimizar la generación de inequidades con otras zonas del país;

d) Maximizar el impacto sobre parámetros de eficiencia productiva propendiendo al modelo de "zona franca eficiente";

e) Considerar adecuadamente la existencia de otras zonas francas de vecinos países cuidando de dotar a las zonas francas que se creen de condiciones de competitividad que hagan factible la demanda por su utilización;

f) Utilizar este instrumento específico en el marco de una política de apertura que promueva las exportaciones.

89. Reafirmar la vigencia de las *restricciones establecidas*:

a) Preservar las funciones indelegables de la Nación en materia aduanera;

b) Garantizar el efectivo ejercicio del poder de policía de la Nación en el área;

c) Garantizar la participación y competencia consultiva de los organismos institucionales de las provincias para administrar las zonas francas reafirmando el

federalismo y adecuando esta administración a la política económica provincial;

d) Tomar en cuenta los lineamientos y aspectos vinculados a la política comercial externa y en especial los relacionados al proceso de integración e inserción de la Argentina en el mundo que actualmente desarrolla el gobierno nacional;

e) Limitar las autorizaciones a no más de una zona franca por provincia de cualquier naturaleza conforme a los lineamientos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en la materia.

90. Respecto a la minimización del *costo fiscal* es necesario establecer consideraciones en su análisis respecto a:

a) Jurisdicción nacional, provincial y municipal: a nivel nacional se recomienda que la Nación sólo ceda los aranceles de importación, los derechos a la exportación desde zona franca, el IVA en operaciones de importación y los impuestos nacionales en la provisión de servicios básicos.

Recuérdese que las operaciones de venta del TAG a zona franca son consideradas como exportaciones con todas sus implicancias impositivas y arancelarias; y las ventas de zona franca al TAG son consideradas importaciones con todas sus implicancias impositivas y arancelarias.

A nivel provincial se recomienda la adhesión de los estados federales comprometiéndose a no reducir sus impuestos de todo tipo salvo las exenciones vigentes para operaciones de exportación y la eventual adhesión a la exención nacional de tributos que graven los servicios básicos (energía, gas, agua). A nivel municipal se recomienda lo mismo frente a las provincias;

b) Atención de efectos de diseconomías externas derivadas de la instalación de la zona franca que ocasionan costos a los entes provinciales o nacionales como los provenientes de contaminación, congestión, debiendo explicitarse en los reglamentos de concesión la obligación de asumir los costos, cuando ello sea posible, a quien los genere;

c) Atención de aspectos de economías externas que pudieran producirse como ampliación de base imponible, disminución del costo actual de atención a desocupados, y otros;

d) Creación (o desvío del resto del mundo o desde zonas regionales competitivas) de comercio (ver 82 c);

e) Establecimiento o no de la propiedad pública de la tierra (en concesión por licitación de la administración y explotación) y gastos de infraestructura a cargo de los usuarios.

91. Priorizar la convergencia del diseño de la zona franca con la política económica en sus componentes fiscal, comercial externo y desregulatorio propendiendo más al concepto de zona franca "eficiente" que a reducir, vía la exención impositiva o diseño de mecanismos de difícil control (reintroducción de mercancía procesada en la zona franca) modelos de "promoción industrial" que son identificados como recidencias de experiencias "traumáticas" para el país.

92. Respecto al diseño de la zona franca "eficiente":

a) Recomendar la posibilidad de eximir de imposición nacional a servicios introducidos. En el caso de

energía analizar el punto en detalle ya que el diferencial es amplio. Recomendar adhesión provincial.

b) Recomendar la efectiva ausencia de monopolios en la zona franca salvo los que surjan de la mera administración y gestión de la corporación concesionaria. Ejemplo: energía, comunicaciones, etcétera.

c) No descartar flexibilizaciones de los controles de calidad, u otros en eventual colisión con legislación nacional (sanitaria amplia u otra) si es para redespacho (verbigracia legislación americana o coreana).

d) Potenciar la posibilidad de eximición del régimen portuario (laboral y operativo, de la zona propuesta) en base al decreto 2.281/91 (desregulación) y complementarios.

e) Recomendar la flexibilización de contratación de mano de obra reduciendo los impuestos al trabajo y adecuando las normas de contratación de nacionales y extranjeros, manteniendo para estos últimos el régimen previsional extranjero o de país con convenio.

f) Recomendar el carácter privado o mixto del concesionario.

g) Flexibilización de los movimientos aduaneros en la zona franca para que operen con efectiva promoción al comercio y las exportaciones.

93. Limitar el conjunto de actividades permitidas a las de almacenaje, comercio (entendida como en nuestro Código Aduanero) y producción para la exportación, considerando como eventual para el futuro la autorización de la reintroducción al país de mercancías elaboradas en la zona franca (sujetas a reglamentaciones futuras en vista de las distorsiones actuales remanentes que se podrían ir eliminando conforme al programa económico).

94. Ratificación expresa en el texto de la ley de la libertad cambiaria y ventajas que aseguren la actual convertibilidad (movimiento de capitales, pago en moneda extranjera, tipo de cambio libre, etcétera).

95. Mantener restricciones a la liberación financiera y de seguros (instalación de bancos, supervisión de operaciones, recaudación de impuestos nacionales que afectan a la actividad y otras normas en distintos aspectos).

96. Considerar establecimiento de penalidades más duras que las actuales por infracción a la ley (reintroducción, inobservancia, legislación aduanera y demás) al estilo de legislación coreana.

97. Observar las complejidades derivadas del fenómeno del narcotráfico en el tránsito de mercancía y movimientos financieros. Considerar "libro banco" de ADEBA y recomendaciones de Cadeceac (casas de cambio). Todo ello sin dejar de lado los poderes y atribuciones nacionales. Algunos consultados se inclinan por proveer dotaciones de seguridad privada complementarias.

98. Restringir los estímulos a la exportación de que gozaren los bienes exportados desde la zona aduanera. No corresponderían en zona franca.

99. Limitar la efectivización del *draw-back* y otras facilidades a exportadores de territorio aduanero general a zona franca a la efectiva realización de la exportación desde zona franca.

100. Establecer límites como en otras experiencias, de hasta tres años a la permanencia de mercaderías desde el exterior.

101. Garantizar la vigencia de paraguas para la zona franca derivados de acuerdos de Argentina: SGP, ALADI, Mercosur y acuerdos con la CEE o con otras zonas que se realicen. En el caso de cupos, dar tratamiento prioritario al productor del territorio aduanero general.

102. Preservación de la cuestión ambiental y plena vigencia de la legislación, en conexión con el límite de permanencia de mercaderías y detalle menor de garantías del usuario (tránsito y depósito de tóxico, etcétera).

103. Considerar la necesaria armonización de legislación entre el Código Aduanero, la Ley Zona Franca La Plata, el área aduanera especial de la Tierra del Fuego y la presente.

104. Mantener la imposición directa en la zona franca.

105. Reservar las facultades correspondientes al Poder Ejecutivo nacional a través del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, diseñar un órgano en las provincias y otros organismos que corresponda, y un concesionario con reglamento propio autorizado.

106. Se recomienda establecer macrolocalizaciones para la zona franca en regiones económicas (no más de 5 o 6) y determinar acuerdos entre las provincias integrantes para elección de la localización definitiva, sujeta a ciertos procedimientos con intervención de la autoridad de aplicación en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Es conveniente no predefinir áreas específicas en provincias, sino ofrecer macrolocalizaciones en base a una regionalización del país. Las disposiciones del Código Aduanero relativas a la forma de designación por ley de la zona franca, deberían flexibilizarse, para dentro del tope regional, autorizarse por decreto.

107. Debería decidirse la inclusión de áreas binacionales o trinacionales fronterizas, contemplando la problemática fronteriza de regiones de la Argentina.

108. Se recomienda una coordinación fiscal entre la Nación y las provincias. Al estilo de la reforma tributaria del Trámite Parlamentario del 6-12-91, en el caso del IEPE o el régimen de coparticipación vigente, estableciendo una ley convenio con adhesión provincial ratificada por Legislaturas y municipios intervinientes, en base a acordar y prohibir la reducción de impuestos provinciales o tasas municipales para zonas francas. Igualmente prever compromisos de no incremento de gasto público, de modo de —por esta doble vía— no alterar competencias entre zonas reeditando los fenómenos acontecidos entre ciertas zonas francas en países americanos y del resto del mundo.

Prever adhesiones comunales de idéntico sentido, ordenando las demandas de infraestructura y otros gastos en relación a demandas preexistentes en la jurisdicción.

109. Prever la mecánica de aprobación y seguimiento de los proyectos de zona franca, una vez acordada la microlocalización por acuerdo de provincias de la región de la macrolocalización, que debiera consistir en una evaluación que demuestre la viabilidad del emprendimiento a concesionar por la provincia, la definición de criterios de evaluación por la autoridad de ad-

ministración y el establecimiento de sistemas de control y seguimiento de los proyectos.

110. El Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos será autoridad de aplicación de la ley. Las provincias serán órgano de administración, control y seguimiento de la zona franca.

111. *Explotación de zona franca*: se recomienda las siguientes líneas:

- a) Explotación privada por concesión;
- b) No obligatoriedad del Estado de dotarlo de infraestructura de conexión de servicios —en los casos en que no existiera— visto las restricciones del 90;
- c) Existencia de límites temporales a las concesiones;
- d) Necesidad de prever garantías a la concurrencia dentro de la zona franca;
- e) Obligatoriedad de ampliar las instalaciones (zona de expansión prevista en el proyecto) para dar cabida a nuevos usuarios;
- f) Régimen de responsabilidades y obligaciones similar a la zona franca La Plata (ver articulado del decreto y borradores de alternativas), incluso en la comisión de delitos e infracciones aduaneras;
- g) Límites para el período de puesta en marcha;
- h) Cargo al concesionario del costo adicional de control aduanero, y necesidad de describir mecánicas para el cofinanciamiento de los gastos corrientes y de capital de esta alternativa.

112. *Órgano de administración*: provincial o interprovincial, descentralizado en la esfera provincial. Idear formas de participación de los restantes estados de la macrolocalización o región al igual que municipios que sean del área de influencia del emprendimiento. Lo mismo con organizaciones comerciales, industriales o corporativas del área.

Compatibilización —en los casos que corresponda— con planes reguladores municipales. Se debería requerir aprobación comunal del emprendimiento junto a la aprobación provincial.

113. Contemplar como caso especial de las áreas o zonas francas a las áreas sujetas a reconversión por caída de actividad en el marco de la integración —Mercosur, caso siderurgia— o en procesos de cambio tecnológico o relocalización de procesos. Prioridad para el establecimiento de zonas francas, que permitirían el uso de insumos (gas, energía) a precios más reducidos y que está hoy disponible. En dichas zonas existen desregulaciones laborales de hecho y dotaciones de infraestructura que carece de sentido desperdiciar.

114. Prever adecuadamente el control aduanero dada su significativa importancia en este tema, evitando así, que el instrumento se desvirtúe.

Bibliografía

General

- 1 ALTER, Ralf: *Experiencia derivada de la zona franca industrial de Mauricio*, en "Finanzas y desarrollo", FMI-BM, diciembre 1991.
- 2 BLEJER, Mario: *Integración económica: visión panorámica analítica*, en BID. "El progreso económico y social en América latina: integración económica", informe 1984.

3. BOTHAM, Ron y LLOYD Greg: *The political economy of enterprise zones*, en "Quarterly Review", National Westminster Bank, august 1980, pp. 11 y ss.
 4. BROWN, Flor y DOMINGUEZ, Lilia: *Nuevas tecnologías en la industria maquiladora de exportación*, en "Comercio Exterior", vol. 39, Nº 3, marzo de 1989, pp. 215 y ss.
 5. CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES: *Dimensionamiento, inversiones y costos de un área franca industrial*, Bs. As., 1989.
 6. GONZALEZ ARECHIGA, Bernardo y RAMIREZ, José Carlos: *Perspectivas estructurales de la industria maquiladora*, en "Comercio Exterior", vol. 39, Nº 10, octubre de 1989, pp. 874 y ss.
 7. IBERAL: *Zonas francas industriales*, PAL (Programa de Asistencia Legislativa), Nº 47, abril 1990.
 8. JURI, María E. y TAPPATA, Heber: *Informe del Grupo Técnico Asesor* (Res. 552/91) sobre el proyecto de reglamentación de la ley 5.142/07, zona franca puerto de La Plata, Ministerio de Economía, O. y S., Bs. As., agosto 1991.
 9. KERBER, Victor o SARANZA, Antonio: *Las máquinas japonesas en la relación entre México, Japón y E.E. U.U.*, en "Comercio Exterior", vol. 39, Nº 10, octubre 1989, pp. 831 y ss.
 10. LUND, Robert T.: *Integrated resource recovery. Remanufacturing: The experience of the United States and implications for developing countries*, UNDP Project Management Report Number 2, World Bank Technical Paper Number 31.
 11. MEISSNER, Frank: *Mexican and free zone areas. Implication for development*, Washington, Inter-American Development Bank, Reprint Series, Nº 148, 1983.
 12. OIT: *Pro y contra de las zonas de procesamiento*, información OIT, vol. 19, Nº 3, agosto 1983, pp. 11 y ss.
 13. ONU: *The Challenger of free Economic Zones in Central and eastern Europe*, Naciones Unidas, New York, 1991.
 14. ONU-UNCTAD: *Las zonas francas para la elaboración de productos de exportación en los países en desarrollo: sus consecuencias para las políticas comerciales y de industrialización*, New York, ONU, 1985, 50 páginas.
 15. ONUDI: *Export processing zones in developing countries*, UNIDO Working Papers on Structural Changes, Nº 19, august 1980.
 16. OSSA, Fernando: *Políticas de fomento al sector exportador chileno*, Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Doc. de Trabajo Nº 114, Santiago, noviembre 1988.
 17. OSSA, Fernando: *Teoría real de la economía internacional*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1983.
 18. RHEE, Yung Whee: *A frame work for export policy and administration - Lessons from the East Asian experience*, W. Bank, "Industry and Finance Series", vol. 10 (chapter III Achieving a Free Trade Regime).
 19. SATGOPN, P. B.: *Desgravación a la exportación, fabricación en depósito franco para la exportación y admisión temporal*, Foro de comercio internacional (COI-UNCTAD), vol. XV, enero-marzo 1979, vol. XV - Nº 1, pp. 10 y ss.
 20. SKLAIR, Leslie: *La subcontratación internacional. Análisis comparativo entre China y México*, en "Comercio Exterior", vol. 39, Nº 10, octubre 1989, pp. 851 y ss.
 21. SOSA, Alberto: *Las áreas francas y los convenios económicos internacionales*.
 22. TEITZ, Simón: *National policies towards commodity exports: Comment*, Inter American Development Bank, Reprint Series H 144.
 23. WARR, Peter: *Zonas francas: industriales y política comercial*, en "Finanzas y Desarrollo", (FML-BM), junio 1989, p. 34.
- Legislación internacional**
1. ANTILLAS HOLANDESES: *Lo que se debe saber sobre las inversión en Aruba*, brochure.
 2. ANTILLAS HOLANDESES: *La zona franca de Curacao*, brochure.
 3. ARABIA SAUDITA: *Free trade zone operation procedures*, port authority of Jebel Ali.
 4. BELGICA: *Legislación aduanera*.
 5. BRASIL: *15 años de zona franca*, revista "Interior", revista bimestral del Ministerio del Interior.
 6. BRASIL: *Legislación básica de zona franca de Manaus*, Ministerio del Interior, 1981.
 7. CHILE: *Normas legales zona franca de Iquique*, brochure.
 8. CHILE: *Reglamento interno operacional de la zona franca de Iquique*, resolución 37/258, región de Tarapaca, 1981.
 9. COLOMBIA: *Zona franca industrial y comercial de Cartagena*, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, julio de 1973.
 10. ESPAÑA: *Reglamento interior para la administración y explotación de la zona franca de Cádiz*, Cádiz, 1948.
 11. ESTADOS UNIDOS: *Mc Allen foreign trade zone*, Mc Allen Texas, brochure.
 12. ESTADOS UNIDOS: *Port everglades*, brochure, 1931.
 13. ESTADOS UNIDOS: *Port of Los Angeles*, brochure, 1979.
 14. FRANCIA: *The industrial and commercial zone of leclendon*, brochure.
 15. GUATEMALA: *Reglamento de la ley orgánica de la zona libre de industria y comercio "Santo Tomás de Castilla"*, Ministerio de Finanzas, 1979.
 16. INDONESIA: *Legislación vigente*, año 1972.
 17. ISRAEL: *Legislación Comercial*, 1981.
 18. ITALIA: *Legislación comercial boletín oficial*, 1973.
 19. KOREA: *Law for establishment of free expor zone*, the Ministry of Commerce and Industry Republic of Korea.
 20. NACIONES UNIDAS: *Territorios aduaneros del mundo*, New York, año 1989.
 21. PANAMA: *Zona libre de Cetón*, brochure.

22. PORTUGAL: *Reglamento de funcionamiento de zonas francas*, 1982.
23. PUERTO RICO: *Annual report foreign trade zone No 7 Mayaguez*, Commonwealth of Puerto Rico, septiembre de 1981.
24. REPUBLICA DOMINICANA: *Zona franca industrial*, brochure.
25. REPUBLICA DOMINICANA: *Documentos necesarios para solicitudes de contratos de arrendamiento de la zona franca industrial de Santiago*, Corporación Zona Franca Industrial de Santiago, Inc.
26. REPUBLICA POPULAR CHINA: *Regulación general sobre zona franca*, 1979.
27. SINGAPUR: *Free trade zones in Singapore*, annual report 1980/81 of the Fiz Advisory Committee.
28. SRI LANKA: *Investigation promotion zones*, brochure, 1979.
29. SUIZA: *Información sobre zona franca de Lausanne-Chavornay*, junio de 1977.
30. SUIZA: *Información básica sobre la zona franca Punto Franco Chiasso*.
31. URUGUAY: *Zonas francas*, brochure.
32. URUGUAY: *Operaciones comerciales y financieras con terceros países*, brochure.
33. URUGUAY: *Tipos societarios más usados en la operativa offshore*, brochure.
34. URUGUAY: *Informe sobre el nuevo régimen de zona franca en la República Oriental del Uruguay*, Consejo Federal de Inversiones, Argentina.

Legislación nacional y regional

1. ARGENTINA: *Código Aduanero*.
2. ARGENTINA: *Trámites Parlamentarios*, Congreso de la Nación, 1983/1991.
3. ARGENTINA: *Ley 5.112 de creación zona franca de La Plata*, 1937.
4. ARGENTINA: *Decreto 1.660/91 reglamentario ley 5.112*.
5. ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY: *Tratado de Asunción*, 1991.

PARTE III

Anteproyecto de ley y fundamento

Anteproyecto

El Senado y la Cámara de Diputados, etc.

Definiciones

Artículo 1º.—Para los efectos de esta ley se entenderá por:

- a) Zona franca: son las áreas francas como lo entiende la ley 22.415 (Código Aduanero) en el que se define en su artículo 590 como: "un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico".

b) Territorio aduanero general: corresponde a lo definido en el artículo 1º y siguientes del Código Aduanero;

c) Territorio aduanero especial: corresponde a lo definido en el artículo 600 del Código Aduanero;

d) Terceros países u otros países: se refiere a ámbitos geográficos distintos a la República Argentina.

Disposiciones generales

Art. 2º.—Facúltase al Poder Ejecutivo para crear en el territorio de cada estado provincial sólo una zona franca por convenio entre el Poder Ejecutivo nacional, y los respectivos gobiernos provinciales.

Art. 3º.—La adhesión provincial se materializará en un convenio que deberá ser aprobado en todos sus términos por ley provincial.

Objetivos

Art. 4º.—Las zonas francas tendrán como objetivo impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que el aumento de la eficiencia y la disminución de costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas, se extiendan a la inversión y al empleo. El funcionamiento de las zonas francas es convergente con la política comercial externa y sus medidas, pudiendo contribuir a la liberalización y al crecimiento de la economía, incorporándose plenamente en el proceso de integración regional.

Actividades

Art. 5º.—En las zonas francas se desarrollarán toda clase de actividades comerciales, de servicios, e industriales con el único objeto de exportar a terceros países.

Art. 6º.—En la zona franca las mercaderías pueden ser objeto de las operaciones necesarias para asegurar su conservación, y de las manipulaciones ordinarias, destinadas a mejorar su presentación o calidad comercial, o a acondicionarlas para el transporte, tales como división o reunión de bultos, formación de lotes, clasificación y cambio de embalaje. La mercadería puede ser también objeto de transferencia.

Normalmente podrán ser objeto de actividades de producción con destino exclusivo a terceros países, tales como transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento. El tiempo límite para el almacenamiento será de tres años.

Art. 7º.—No regirán para las operaciones de la zona franca restricciones económicas ni depósitos previos a las operaciones de comercio internacional.

Art. 8º.—Facúltase al Poder Ejecutivo para autorizar operaciones de comercio al por menor en una zona franca cuando las circunstancias lo aconsejen.

Art. 9º.—Queda prohibido el consumo de mercaderías dentro de la zona franca.

Art. 10.—Las horas y lugares de ingreso y egreso de la zona franca serán sólo los determinados por el órgano de administración de la zona franca de conformidad a las reglamentaciones.

Art. 11. — Estará prohibido habitar permanente o transitoriamente dentro de la zona franca.

Art. 12. — Queda prohibido el ingreso de personas y/o mercaderías por lugares diferentes a los autorizados.

Funciones y autoridades

Art. 13. — La autoridad de aplicación de esta ley será el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, o el organismo que en el futuro lo reemplace, que entenderá en lo relativo a zonas francas.

Art. 14. — El órgano de administración de la zona franca se establecerá en el convenio entre la Nación y la provincia, como un organismo público provincial o mixto, que contenga representaciones comunales del área de influencia de la zona franca y empresarias o de la producción del área.

Art. 15. — El órgano de administración tendrá las siguientes funciones:

- a) Administrar la zona franca;
- b) Elaborar, aprobar, elevar para su consideración a la autoridad de aplicación, cumplir y hacer cumplir el Reglamento de funcionamiento y operación de la zona franca. Dicho reglamento deberá contener el plazo, la modalidad, las condiciones de la concesión de la explotación de la zona franca, como también los términos, tasas y cargos por servicios en la zona así como las condiciones contractuales para la admisión de los usuarios, que también se hará por licitación pública.

Transcurridos 30 días de su elevación, salvo resolución en contrario, quedará firme la aprobación del mismo;

- c) Evaluar técnica y económicamente los proyectos que presentan los candidatos a la explotación de la zona franca, definir los criterios de selección, ordenar los proyectos y adjudicar la concesión de la zona franca con aprobación de la autoridad de aplicación, y realizar el control y seguimiento de los mismos. La autoridad de aplicación tendrá 30 días para expedirse a partir de la fecha de elevación de la evaluación de los antecedentes y resultados del acto licitatorio;
- d) Remitir toda información que requiera la autoridad de aplicación, y servir a la misma como órgano de consulta y asesoramiento permanente sobre las actividades de la zona franca. Prover información estadística adecuada, oportuna y suficiente sobre los principales indicadores económicos y comerciales de la zona franca que será de libre consulta;
- e) Evaluar el impacto regional de la zona franca y articular su funcionamiento con los planes provinciales y municipales, identificando efectos perniciosos y costos de la zona que debieran ser internalizados por las empresas usuarias que los generan;

- f) Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el concesionario a cargo de la explotación de la zona franca;
- g) Adoptar las medidas de vigilancia y control necesarios de accesos y límites de la zona franca;
- h) Percibir del concesionario un derecho por la concesión en un pago único o en un canon periódico;
- i) Garantizar la concurrencia de los usuarios en el acceso e instalación en la zona franca conforme al Reglamento de Funcionamiento y Operación y atender y dar respuesta a sus reclamos;
- j) Hacer cumplir las leyes y regulaciones aplicables, el Reglamento de Funcionamiento y Operación, las normas internas de la zona franca y los acuerdos de concesión y operación.

Art. 16. — El órgano de administración propiciará la libre concurrencia en la prestación de servicios dentro de la zona franca previéndolo en el Reglamento de Funcionamiento y Operación respectivo. Deberá aprobar tasas y cargos para todos los servicios y concesiones dentro de la zona franca asegurando el tratamiento uniforme en condiciones equivalentes para los usuarios y mercaderías.

Art. 17. — La explotación de la zona franca será de carácter privado o mixto. Las obras y la infraestructura necesarias correrán por cuenta del explotador y concesionario.

Art. 18. — La explotación se ofrecerá por licitación pública, la que se ajustará a las condiciones que establece el órgano de administración en el Reglamento de Funcionamiento y Operación de la zona franca.

Art. 19. — El o los concesionarios tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Realizar las obras de infraestructura y conexiones de servicios básicos en la zona franca que sean necesarias para su normal funcionamiento y que formen parte del proyecto aprobado por el órgano de administración y la autoridad de aplicación;
- b) Alquilar mediante licitación pública a los usuarios lotes para la construcción de edificios destinados a las distintas actividades. No podrá cederse el uso de la totalidad del área a un solo usuario;
- c) Celebrar toda clase de contratos relacionados con sus actividades;
- d) Urbanizar, proyectar y construir edificios para las distintas actividades permitidas en la zona franca;
- e) Dictar y modificar su propio reglamento interno ajustado a la legislación y reglamentaciones vigentes;
- f) Asegurar la prestación de servicios de agua, luz, gas, telecomunicaciones, fuerza motriz, calor, refrigeración, o cualquier otra clase de servicios necesarios para las operaciones de la zona franca en concordancia con lo dispuesto en el artículo 16 de la presente;
- g) Promover y facilitar el desarrollo de las operaciones, negociaciones y actividades en la zona franca;

- h) Cumplir y hacer cumplir el Reglamento de Funcionamiento y Operación y el Reglamento Interno;
- i) Remitir la información necesaria y las memorias periódicas de operación de la zona franca, así como otra estadística o información que requiera el órgano de administración;
- j) El concesionario será solidariamente responsable con los usuarios que transgredan la legislación aduanera y las reglamentaciones de la zona franca;
- k) Pagar los costos del control aduanero de la zona en base a las pautas que se convengan entre el órgano de administración y la Administración Nacional de Aduanas.

Art. 20. — El o los concesionarios podrán construir edificios o instalaciones, para alquilar en la zona franca en concordancia con el artículo 16 de la presente.

Art. 21. — Los usuarios serán todas las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que adquieran derecho a desarrollar actividades dentro de la zona franca mediante licitación pública realizada por el concesionario y contra el pago de un precio convenido.

Art. 22. — Los usuarios de la zona franca deberán llevar contabilidad separada de otras actividades o sociedades instaladas del mismo titular en el territorio aduanero general o especial.

Tratamiento fiscal y aduanero

Art. 23. — Con las salvedades que establece esta ley, serán aplicables a las zonas francas la totalidad de las disposiciones de carácter impositivo y aduanero incluidas las de carácter represivo que rigen en el territorio aduanero general.

Art. 24. — En el convenio de creación de cada zona franca del artículo 39 los gobiernos provinciales se comprometieron a no reducir sus impuestos de todo tipo a las actividades y usuarios de la zona franca, manteniendo las exenciones que existieran para operaciones de exportación en las ventas dirigidas a la zona franca con eventual adhesión a la exención nacional de tributos que gravan los servicios básicos referidos en el artículo 26 que los considera como exportaciones. En el mismo convenio, los gobiernos provinciales se comprometieron a acordar con los municipios igual comportamiento para los usuarios y actividades de la zona franca.

Art. 25. — Exímese del pago de los impuestos nacionales que gravan los servicios básicos que se prestan dentro de la zona franca. Se entenderá por servicios básicos aquellos que tengan por objeto la prestación o provisión de servicios de telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacales y de desagües.

Art. 26. — Invítase a las provincias y municipios, sede de las respectivas zonas francas a disponer la exención de los impuestos provinciales y municipales específicos que gravan los servicios básicos que se presten dentro de la zona franca.

Art. 27. — Las mercaderías que ingresen a la zona franca, estarán exentas del pago de los tributos que gravan la importación para consumo, vigentes o a crearse, salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados. Tales importaciones no estarán sujetas a ninguna restricción económica creada o a crearse.

Art. 28. — Las mercaderías que salgan de la zona franca, estarán exentas del pago de los tributos que gravan su exportación para consumo, vigentes o a crearse, salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados. Tales exportaciones no estarán sujetas a ninguna restricción económica creada o a crearse.

Art. 29. — La introducción de mercaderías a la zona franca, proveniente del territorio aduanero general o especial será considerada como una importación.

Art. 30. — La extracción de mercaderías desde la zona franca, hacia territorio aduanero general o especial será considerado como una exportación.

Art. 31. — Los estímulos a la exportación que correspondan a las exportaciones desde el territorio aduanero general o especial a la zona franca. Serán los liquidados una vez que la mercadería fuere extraída de dicha zona hacia este país y dentro del plazo que a este efecto establecen las normas generales que rigen la materia, y sea en el estado que posea cuando ingresó a la misma o en otro.

Art. 32. — Las exportaciones efectuadas desde la zona franca no gozarán de otros incentivos, salvo los previstos en la presente ley, que correspondan a las exportaciones efectuadas desde el resto del territorio nacional, excepto los derivados de acuerdos internacionales suscritos por la República Argentina.

Art. 33. — Las exportaciones efectuadas desde la zona franca hacia terceros países gozarán de la devolución de tributos sólo en las siguientes condiciones:

- a) Cuando correspondan a tributos pasibles de devolución a los exportadores del territorio aduanero general, y
- b) Observando proporciones equivalentes a las vigentes en el territorio aduanero general entre los porcentuales de devolución y las tasas que rigen en los respectivos tributos.

Art. 34. — Los usuarios de la zona franca no podrán gozarse a los beneficios y estímulos de los regímenes de promoción industrial, regionales o sectoriales, creados o a crearse en el territorio nacional.

Art. 35. — Podrán introducirse en la zona franca toda clase de mercaderías y servicios, estén o no incluidas en listas de importación permitidas creadas o a crearse, con la sola excepción de armas, municiones y otras especies que atenten contra la moral, la salud, la sanidad vegetal y animal, la seguridad y la preservación del medio ambiente.

Art. 36. — Los regímenes de importación temporaria vigentes en el territorio aduanero general serán aplicables a las operaciones que se cursen bajo dicha destinación, desde o hacia la zona franca.

Art. 37. — La totalidad de las gestiones, trámites, documentación y demás operaciones administrativas aduaneras que se efectúen en la zona franca se realizarán en la respectiva delegación que la Administración Nacional de Aduanas habilitará en cada una de ellas y que funcionará en el interior de su recinto.

Art. 38. — No regirán en la zona franca restricciones a las operaciones en divisas, títulos, valores, dinero y metales preciosos.

Area física

Art. 39.—El estado provincial, por intermedio de su órgano de administración, a partir del estudio de los proyectos de factibilidad de zona franca, propondrá a la autoridad de aplicación la localización y delimitación de la misma así como las áreas de expansión previstas.

Art. 40.—El área física que se declare zona franca será deslindada y cercada de forma tal que permita garantizar su aislamiento respecto del territorio aduanero general.

Art. 41.—Autorízase a la autoridad de aplicación a expandir el espacio físico de la zona franca, de acuerdo con lo que le proponga el órgano de administración conforme a lo previsto en los proyectos aprobados.

Art. 42.—Los predios e inmuebles donde se ubicarán las zonas francas deberán ser de propiedad pública o privada, desocupados y libres de litigios, teniendo el estado provincial el libre uso y goce de los mismos. El o los propietarios de los predios deberán constituir en ellos servidumbres que tendrán por objeto la afectación del o los inmuebles a tal destino. Dichas servidumbres se constituirá por un plazo igual al establecido en la concesión de la zona franca y se otorgará por el o los propietarios de los predios al estado provincial, compareciendo en representación del estado provincial el titular del órgano de administración. La servidumbre se mantendrá por el plazo estipulado aún en el caso que se revocare la concesión.

Otras disposiciones

Art. 43.—Facúltase al Poder Ejecutivo a autorizar en las zonas francas, mecanismos de flexibilización y emergencia laboral en las contrataciones cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Disposiciones transitorias

Art. 44.—Comuníquese, etc.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

En nuestro país la política económica en vigencia ha apuntado a corregir distorsiones históricas en la asignación de los recursos que durante años provocaron crisis y estancamiento. Un conjunto de decisiones de política oportunamente implementadas, pretendieron y pretenden restituir su rol a los mercados buscando simultáneamente insertar a la Argentina en el mundo.

Parece suficientemente demostrado por numerosos estudios empíricos económicos, que existe una alta relación entre el grado de apertura al comercio internacional y la tasa a la que crece la economía de un país. Las comprobaciones señalan que los países más abiertos al comercio internacional, han logrado porcentuales de crecimiento más altos, al igual que crean más empleos que lo que hacen las políticas de sustitución de importaciones.

Los países que siguen una política de apertura y liberalización del comercio exterior, eliminan las barreras al comercio internacional y con ello renuevan el

sesgo antiexportador de las mismas, conduciendo a una expansión del sector exportador que será más amplia cuanto más elevadas hayan sido las barreras remanentes de las políticas proteccionistas. En consecuencia, la liberalización del comercio internacional que incrementa la eficiencia económica del sistema, y produce sus efectos en la disminución de los costos y restricciones para importar, es la principal política de fomento de las exportaciones.

Si se eliminaran totalmente las distorsiones y barreras al comercio, la economía se encontraría en una situación neutral en que todos los sectores recibirían incentivos similares. Pero, como es difícil eliminar todas las distorsiones que discriminan en contra del comercio, se justifica el uso de mecanismos indirectos de fomento y compensación tendientes a eliminar el sesgo anti-comercio.

La política cambiaria y arancelaria, las políticas macroeconómicas generales, y otros mecanismos compensatorios (admisión temporaria, *draw-back*, reintegros o exenciones impositivas, políticas de información comercial, normas de calidad y acciones negociadoras y diplomáticas internacionales y otras de áreas o zonas francas) son las principales actitudes del Estado en la política comercial y de apertura.

Las zonas francas son medidas especiales de esta política de apertura en tanto apuntan a eliminar el sesgo antiexportador de las barreras al comercio, contribuyendo así a incrementar la eficiencia económica del sistema.

Por otro lado, son coherentes con los procesos de integración regional, en particular Mercosur del que participa nuestro país, ya que al sustituir un arancel externo común de la unión aduanera en formación, mantiene su validez. Subsisten sesgos anticomercio a los que contribuye a erradicar la presencia de las zonas. Nuestros vecinos cuentan con esta herramienta desde varios años atrás, e incluso Brasil ha regulado recientemente estas iniciativas.

Ventajas

El instrumento cuenta con gran antigüedad y reconoce distintos antecedentes en el mundo y de las más remotas épocas. Su conexión con la facilitación del comercio es conocida. También con la industrialización, tanto en países en desarrollo como en desarrollados al producirse la relocalización industrial y de procesos.

A las ventajas operativas —reducción de formalidades y trámites comerciales, facilidad en los accesos, disminución en los costos de seguro, disminución de costos en el manejo de stocks, ventajas financieras por el diferimiento del pago de aranceles, ventajas para nuestro, inspección y organización de la carga en lotes menores— se suman otras como transferencia tecnológica en el caso de zonas con actividad industrial y efectos sobre la demanda de empleo.

De todos modos, algunos analistas han señalado algunos aspectos del proceso de difusión de las zonas francas en el mundo. Así la Organización de Naciones Unidas señala en un trabajo reciente diversos comentarios apuntando a la relativización del impacto en

ciertos indicadores económicos. En cuanto al desarrollo industrial porque las actividades radicadas han sido poco complejas y sólo parte de procesos industriales localizados en general en los países más desarrollados. Hubo reducido valor agregado interno en las exportaciones de las zonas francas, al igual que inversiones poco significativas en los países huésped. Las contrataciones de mano de obra —para la ONU— no fueron espectaculares y sólo se limitaron a los de menor calificación, observándose una escasa capacitación de la misma. Los sacrificios fiscales y esfuerzos promocionales de los países que establecieron zonas francas habrían sido desmedidos en relación a los resultados observados.

En otro trabajo de la misma institución, el Centro de Empresas Transnacionales, también relativiza la significación argumentando que las exportaciones de zonas francas sólo representan el 1,5 % de las ventas externas mundiales sin considerar a los países desarrollados, en tanto su empleo se reduce a menos de un décimo del 1 % de la fuerza laboral mundial y generan el mismo porcentaje de producción industrial. Según otros analistas, la relativización de sus funciones e impactos no anula la necesidad de contarlas como herramienta de la política comercial.

Parece relevante —a juicio de éstos— el rol de facilitación y de logística de la producción, como la condición de "step" (etapa) en procesos de liberalización económica.

Propuesta

Para evitar los problemas señalados en la experiencia mundial, y obtener los beneficios del instrumento en una política de apertura, es conveniente que el diseño de la zona franca apunte a contemplar la minimización del costo fiscal o la (disminución de ingresos), evitar la relocalización de empresas y actividades propendiendo en cambio al aumento de las mismas, minimizar la generación de inequidades y asimetrías notables respecto a otras áreas del país, maximizar el impacto sobre variables que incidan en la eficiencia y considerar adecuadamente la existencia de competencia de otras zonas francas de países vecinos.

Conforme a estos lineamientos se ha elaborado el presente proyecto de ley. El mismo reconoce como antecedente las previsiones del artículo 34 del decreto que reglamentó en 1991 la zona franca de La Plata creada por la ley 5.142 de 1907. En esa oportunidad se estableció una comisión que debía presentar un proyecto de ley de zonas francas.

En el presente proyecto se contemplan dos actividades bien definidas para la zona franca. La propia de la típicamente comercial y la de la industrial, orientada exclusivamente a exportación. La reintroducción de mercadería industrializada en la zona, al territorio aduanero general, se ha dejado de lado por los problemas de control que origina, que podrían reeditar —de tolerarse— experiencias traumáticas para el país.

De manera coherente con el ajuste fiscal se prevé la existencia de zonas francas privadas o mixtas, que no superen el número de una por provincia, recogien-

do así las numerosas iniciativas parlamentarias, con provisión de infraestructura y conexiones de servicios básicos a cargo del inversor. También queda bajo su responsabilidad soportar el costo del control aduanero adicional, la internalización (por el concesionario o los usuarios) de las deseconomías externas del emprendimiento; y con una reducida batería de incentivos fiscales.

No se establecen exenciones de impuestos directos, sacrificándose los impuestos al comercio exterior en ciertos casos y en otros sólo el costo financiero de su percepción, y los impuestos nacionales en la provisión de los servicios básicos "exportados" a la zona. También se ha eximido a estas áreas de promoción sectorial o regional creada o a crearse. Igualmente se ha excluido la posibilidad de que las exportaciones desde la zona franca perciban plenamente otros reintegros salvo los previstos en la ley.

En concordancia se busca que las provincias adhieran a idéntico comportamiento, evitando costos fiscales abultados o competencias entre las distintas localizaciones. También los municipios, logrando una armonización fiscal entre los distintos niveles de gobierno.

De todos modos la ley contempla una participación significativa y la presencia de las provincias articulando el órgano de administración como un instrumento provincial que puede ser mixto y que cuenta con atribuciones sustantivas. Administra la zona franca, elabora el reglamento, evalúa y selecciona el proyecto de explotación de la zona franca decidiendo la localización. Garantiza la concurrencia en la zona franca y atiende los reclamos de los usuarios.

Se permite de este modo que el principal interesado en el buen funcionamiento de la zona franca, el municipio o la provincia huésped, cuente con instrumentos adecuados para desempeñar su papel, articulando con la Nación —mediante un convenio con el Ejecutivo donde reside, en el Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos, la autoridad de aplicación— derechos y obligaciones.

Límite

Las limitaciones que el instrumento ha mostrado en otras experiencias en lo relativo a alterar sustancialmente la situación del mercado laboral (mejoras del empleo y capacitaciones) sumado a la atracción efectiva de inversiones y tecnología y otros efectos esperados, junto a la ausencia de información analítica que permita predecir su comportamiento en nuestro país, son componentes realistas para evaluar su desempeño futuro.

En síntesis la zona franca propuesta ha sido concebida como un instrumento de la política de apertura y liberalización, para remover el sesgo anticomercio que limita las exportaciones generado por barreras aduaneras, otras regulaciones al comercio exterior y deficiencias de la estructura comercial importadora. A la vez, en este contexto, puede preverse que se ubicarán en estas zonas francas diseñadas nuevas inversiones que están aún pendientes por la existencia en distorsiones que se intentan corregir.

Buenos Aires, 31 de marzo de 1992.

Señor subsecretario de Relaciones Provinciales
Subsecretaría de Relaciones Provinciales
Ministerio de Economía de la Nación
Señor Juan Carlos Pessoa

S/D.

De nuestra consideración.

Conforme a las provisiones del artículo 34 del decreto 1.668/91 reglamentario de la ley 5.142/07 que estableció la comisión que debía elaborar un proyecto de ley nacional de zonas francas, se eleva a su consideración el estudio correspondiente. El mismo contiene: 1) Resumen y recomendaciones. 2) Cuerpo de informe de la comisión, y 3) Anteproyecto de ley nacional.

El informe contiene cuatro partes claramente diferenciadas: estado del tema, que abarca concepto y desarrollo de la herramienta (ventajas y beneficios, evolución y resultados de las experiencias internacionales y la relación del instrumento con la apertura y la integración; legislación comparada comprendiendo la nacio-

nal, internacional y la pertinente al Mercosur; puntos críticos del tema de zonas francas y finalmente las recomendaciones de la comisión.

Se tuvieron en cuenta como principales antecedentes nacionales los del estudio de la Zona Franca de La Plata además de la legislación nacional y la del Acta de Asunción del Mercosur. Se revisaron y consideraron la totalidad de iniciativas parlamentarias existentes hasta la fecha del período constitucional. Otros estudios latinoamericanos e internacionales fueron consultados y evaluados, en especial en lo relativo a resultados de las experiencias en zonas francas en países en desarrollo.

La elaboración fue siendo debatida y enriquecida por medio de reuniones mantenidas en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos con funcionarios de la Subsecretaría de Comercio Exterior, la Subsecretaría de Comercio e Industria, la Subsecretaría de Relaciones Provinciales y el propio ministro de Economía.

Sin otro particular, saludamos a usted atentamente.

María de la Esperanza Juri. — Oscar Osena.
— Heber N. Tappatá (h.).

7

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO CARLOS ALBERTO RONERO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley sobre la reglamentación de actividad de las zonas francas.

Con sumo agrado hoy la Cámara debate un proyecto por el cual muchos de los que estamos sentados en estas bancas hemos luchado desde hace un largo tiempo. Principalmente los hombres que pertenecemos al interior del país siempre hemos visto con gran expectativa la posibilidad de generar polos de desarrollo a través de la creación de zonas francas en aquellas regiones donde las condiciones de radicación económica no son, por distintos factores, las más óptimas.

A pesar de que el presente proyecto no es perfecto, porque todos quisiéramos con exclusividad una zona franca para la provincia a la cual pertenecemos, lo cierto es que con esta norma colocamos a todo el interior en igualdad de condiciones para atraer los capitales de inversión que promuevan la creación de zonas francas.

Desde el punto de vista macroeconómico siempre hemos sostenido que una de las medidas especiales para llevar adelante una política de apertura y liberalización del comercio exterior es el establecimiento de áreas o zonas francas. Este instrumento tiene la finalidad de ir eliminando el sesgo antiexportador de las barreras al comercio y de potenciar la inserción de nuestro país en el mundo.

Este proyecto de zonas francas contempla dos actividades: la comercial y la industrial orientada a la ex-

portación y se prevén de manera complementaria actividades de almacenaje y de servicios.

Se establece que cada provincia creará dentro de sus límites una zona franca, lo que posibilita que sean tratadas de manera igualitaria y equitativa para generar polos de desarrollo utilizando recursos humanos y materiales disponibles en la región.

Pero, por otra parte, no debemos dejar de remarcar que esta medida será provechosa para las provincias en la medida en que se generen inversiones genuinas sometidas a los controles de rigor, evitando posibles desviaciones o desvirtuaciones que afecten la efectividad y el espíritu de esta norma.

Tampoco dejamos de puntualizar que la norma, más allá de la aparente pérdida de beneficios fiscales para el Estado que pudiera ocasionar, como serían el cobro de determinados impuestos nacionales y provinciales (porque la zona franca releva impositivamente al inversor), de más está decir que la actividad económica que se genere paliará con creces este aspecto eventualmente negativo.

Concebido así este proyecto de zonas francas, no tenemos la menor duda que servirá como herramienta idónea para apoyar este proceso de transformación que está viviendo el país, especialmente con la creación de nuevos espacios económicos en el interior de nuestro territorio, que posibiliten ir generando mayor cantidad de fuentes de trabajo y un crecimiento y desarrollo armónico y equilibrado, con un profundo sentido federal.