



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) - Universidad de San Andrés (UdeSA) en cooperación con la Universidad de Barcelona (UB)

MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

CICLO 2008/2009

TRABAJO DE DISERTACIÓN FINAL

Título: “El desempeño de las zonas francas en Argentina. Una aproximación a los determinantes”

Autor: Kathia Michalczewsky

Director: Jaime Granados

Buenos Aires, diciembre de 2012

EL DESEMPEÑO DE LAS ZONAS FRANCAS EN ARGENTINA. UNA APROXIMACIÓN A LOS DETERMINANTES

Resumen

Bajo ciertas condiciones, las zonas francas pueden actuar como una herramienta eficaz de atracción de inversiones, incremento y diversificación de exportaciones y creación de empleo, así como también fomentar la innovación a través de la transferencia de tecnología y conocimientos. El régimen de zonas francas fue instalado en Argentina en 1994 con un doble objetivo: impulsar las exportaciones y la actividad industrial y convertirse en polos de desarrollo en las regiones donde fueran instaladas. La evidencia muestra que las metas planteadas inicialmente no han sido alcanzadas. Los estudios de casos a nivel global, tanto de experiencias exitosas como de fracasos, destacan algunos de los factores que deben estar presentes para que el régimen funcione. Si bien en las zonas francas argentinas se cumplen algunas condiciones necesarias para el éxito de dichas zonas -como la infraestructura de servicios y la oferta de mano de obra-, la ausencia de otros factores contrarresta las ventajas que se pueden obtener del programa. La evaluación de la política de zonas francas resulta, pues, fundamental para determinar la adaptación o reformas necesarias para la consecución de sus objetivos.

EL DESEMPEÑO DE LAS ZONAS FRANCAS EN ARGENTINA. UNA APROXIMACIÓN A SUS DETERMINANTES

Contenido

Resumen	1
Índice de tablas y gráficos	4
Abreviaturas y siglas	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. LA NECESIDAD DE EVALUAR UNA HERRAMIENTA DE POLÍTICA	9
I.1 Identificación del problema	9
I.2 Caracterización de las zonas francas	10
<i>I.2.a Concepto</i>	10
<i>I.2.b Objetivos</i>	11
<i>I.2.c Características generales e incentivos</i>	11
<i>I.2.d Clasificación</i>	12
I.3 Investigaciones previas y contribución de este trabajo	13
I.4 Marco Teórico	14
<i>I.4.a Aplicación al estudio de las zonas francas</i>	15
<i>I.4.a.1 Teoría neoclásica de comercio internacional</i>	15
<i>I.4.a.2 Nuevas teorías del crecimiento</i>	17
<i>I.4.a.3 Nuevas teorías del comercio internacional</i>	19
<i>I.4.b Localización de las inversiones</i>	20
I.5 Metodología	21
CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS	23
II.1 Origen de las zonas francas en el mundo	23
II.2 Las zonas francas en Argentina	25
<i>II.2.a Revisión histórica</i>	25
<i>II.2.b Las zonas francas en la actualidad</i>	27
<i>II.2.c Legislación</i>	29
<i>II.2.c.1 Objetivos</i>	31
<i>II.2.c.2 Actividades</i>	31
<i>II.2.c.3 Autoridades y funciones</i>	31
<i>II.2.c.4 Tratamiento fiscal y aduanero</i>	32
<i>II.2.d Ventajas del régimen</i>	35

III. UNA APROXIMACIÓN A LOS DETERMINANTES DEL DESEMPEÑO DE LAS ZONAS FRANCAS	37
III.1. Ambiente favorable para el desarrollo de negocios	39
III.2 Incentivos competitivos y controles y regulaciones no restrictivo	41
III.3 Infraestructura de servicios	43
III.4 Localización	47
<i>III.4.a Cercanía a grandes ciudades</i>	<i>47</i>
<i>III.4.b Oferta de mano de obra calificada</i>	<i>48</i>
<i>III.4.c Canales de distribución</i>	<i>49</i>
III.5 Promoción estatal	51
III.6 ¿Cuáles son los determinantes del desempeño de las ZF en Argentina?	54
CAPÍTULO IV. COMPATIBILIDAD DE LAS ZONAS FRANCAS ARGENTINAS CON LOS COMPROMISOS REGIONALES Y MULTILATERALES	57
IV.1 Las zonas francas en el MERCOSUR	57
IV.2 Las zonas francas en el marco de la OMC	58
<i>IV.2.a Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias</i>	<i>59</i>
<i>IV.2.a.1 Implicaciones para las zonas francas argentinas</i>	<i>61</i>
<i>IV.3.b Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios</i>	<i>62</i>
CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	67
Bibliografía citada	67
Bibliografía general	71

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla I.1 Clasificación de las zonas francas en base a criterios seleccionados	12
Gráfico II.1 Evolución del comercio exterior de Argentina, 1990-2011	26
Tabla II.1 Zonas Francas Operativas en Argentina	27
Figura II.1 Ubicación de las zonas francas de Argentina operativas y próximas a iniciar actividad	29
Tabla II.2 Incentivos otorgados a en las zonas francas y comparación con el TAG	33
Tabla III.1 Flujos de comercio de las zonas francas de Argentina, 2010 y 2011	37
Tabla III.2 ZF de Argentina: Inversiones globales, puestos de trabajo y usuarios	38
Tabla III.3 Infraestructura disponible en las zonas de influencia de las ZF	44
Tabla III.4 Población en zona de influencia por zona franca, 2010	48
Tabla III.5 Población mayor a 24 años con estudios universitarios completos, 2010	49
Tabla III.6 Canales de distribución de las zonas francas	51

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABRAZPE	<i>Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação</i>
AEC	Arancel Externo Común
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFRMM	<i>Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante</i>
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ASMC	Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CAZF	Comité Argentina de Zonas Francas
COFINS	<i>Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social</i>
CMC	Consejo del Mercado Común
CREEBBA	Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca
Dec.	Decisión
DGA	Dirección General de Aduanas
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
Ej.	Ejemplo
FIAS	Foreign Investment Advisory Service
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
HO	Heckscher y Ohlin
I&D	Investigación y Desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
IPI	<i>Imposto sobre Produtos Industrializados</i>
ISI	Industrialización Sustitutiva de Importaciones
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MECON	Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación Argentina
MEP	Ministerio de Economía y Producción
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MDIC	<i>Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior</i>

NMF	Nación Más Favorecida
n.d.	No hay datos
Nro.	Número
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OLI	<i>Ownership, Localization Internalization</i>
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PED	Países en Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PIS/Pasep	<i>Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do funcionário Público</i>
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
TAG	Territorio Aduanero General
TN	Trato Nacional
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo
ZF	Zonas Francas
ZPE	Zonas de Procesamiento de Exportaciones
WEF	World Economic Forum
WEPZA	<i>World Economic Processing Zones Association</i>

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa se aplicaron diversos paquetes de estabilización y reformas estructurales para revertir el escenario de crisis en el que había entrado Argentina. Las políticas estaban enfocadas a mejorar la inserción internacional a través de la integración regional y la liberalización unilateral y multilateral.

En ese entonces, las zonas francas (ZF) eran ya populares en la región. Diversos países de América Latina y en especial de Centroamérica habían creado áreas dentro su territorio nacional en las que aplicaban regulaciones distintas al resto del país en la forma de incentivos fiscales, financieros y/o regulatorios con el objetivo de, por un lado, fomentar el incremento y la diversificación de las exportaciones, crear empleo, atraer inversiones y aumentar el ingreso de divisas; y por otro, promover el desarrollo de las regiones geográficas donde se la establecía.

Ante la imposibilidad de muchas economías en desarrollo de implementar a nivel nacional un ambiente amigable para los negocios, infraestructura acorde y marcos regulatorios para el desarrollo productivo, las ZF constituyen una solución alternativa o bien un *second-best*.

En Argentina, ante la necesidad de impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, en un contexto de fuertes disparidades de desarrollo entre las regiones del país, se implementó el programa en 1994. A partir de entonces se pusieron en marcha diez ZF en nueve provincias. La última ZF se inauguró en 2011, demostrando cierta vigencia de esta política. La evidencia muestra que los objetivos planteados inicialmente no han sido alcanzados: el intercambio que se realiza a través de las ZF solo representa una pequeña parte del total de los flujos de comercio exterior del país, la principal actividad es de almacenamiento de mercaderías para su posterior ingreso en el territorio nacional y no han generado un progreso económico significativo en las regiones en las que se encuentran que permita transformarlas en polos de desarrollo. Este fenómeno es generalizado a todas las ZF argentinas y solo la ZF de La Plata muestra cierta relevancia en la participación en el comercio y ha desarrollado algunas actividades industriales.

El objetivo de la presente investigación es realizar una primera aproximación a la evaluación de esta herramienta en base a la bibliografía existente sobre los casos exitosos de ZF en el mundo. Se ha detectado la presencia de ciertos factores relativos a la localización, la infraestructura, la integración con el resto de las políticas de promoción industrial y comercial y el apoyo por parte de sectores de alto nivel del gobierno, entre

otros que se repiten en las ZF que han funcionado para alcanzar objetivos de desarrollo exportador, industrial y regional.

Luego de la introducción, en el Capítulo I se identifica el punto central de este estudio que será la evaluación de los determinantes del desempeño de las ZF y se realiza una caracterización de las mismas. Seguidamente, se presenta una revisión de las investigaciones previas sobre el tema y se expone la contribución de este trabajo. Finalmente se propone un marco teórico que ayudará a determinar la existencia o ausencia de aquellos factores que la bibliografía especializada clasifica como necesarios para el éxito de las ZF, y se detalla la metodología utilizada.

En el Capítulo II se revisan brevemente los antecedentes de las ZF en el marco histórico internacional y luego se describe el surgimiento de este programa en Argentina. Posteriormente se ilustra el estado de las ZF en la actualidad, explicando el marco legal y las ventajas que representa el régimen.

Los resultados de la evaluación de esta herramienta en base a los factores de éxito seleccionados se presentan en el Capítulo III.

En el capítulo IV se explican las limitaciones legales que el régimen tiene en el marco de los compromisos que ha asumido el país en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por último, se presentan las conclusiones del trabajo, de las cuales se pretende obtener una aproximación a la evaluación de una herramienta que próximamente cumplirá dos décadas desde su creación en un contexto muy diferente al que fue creado y sin haber alcanzado sus objetivos.

CAPÍTULO I. LA NECESIDAD DE EVALUAR UNA HERRAMIENTA DE POLÍTICA

Desde la creación del régimen de ZF en Argentina en 1994 no se han logrado los objetivos planteados inicialmente. Este instrumento de política no se ha destacado como impulsor de una inserción internacional de “calidad” para la economía argentina, concepto que se busca ampliar en la primera sección de este capítulo. En la segunda se realiza una caracterización de las ZF como herramienta de política comercial y luego se presenta una revisión de las investigaciones previas y se detalla la contribución de este trabajo. En la cuarta sección se proporcionan marcos teóricos que explican las razones de éxito y fracaso de los regímenes de ZF, de los cuales surge la metodología que se aplicará posteriormente para evaluar el desempeño de las ZF argentinas.

I.1 Identificación del problema

Las ZF proliferaron en los países en desarrollo (PED) como estrategia para modificar sus políticas de comercio e inversión, dejando de lado la industrialización por sustitución de importaciones para desarrollar una inserción internacional basada en las exportaciones. Este modelo resultó beneficioso para varias economías asiáticas, que lograron entrar en un ciclo de industrialización a partir de la década de los setenta en un escenario de globalización sin precedentes y liberalización de los flujos de comercio e inversión que se desarrolló en los siguientes treinta años. Además, uno de los factores centrales del éxito asiático fue la presencia de una amplia oferta de mano de obra a bajo costo (Farole y Akinci, 2011).

No obstante, a nivel global existen tanto experiencias exitosas como fracasos en la implementación de este tipo de régimen. En Argentina, las ZF se crearon en la década de los noventa con el objetivo de impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, así como con la intención de que éstas se convirtieran en polos de desarrollo de las regiones donde se establecieron. A pesar de la escasa investigación sobre las ZF de este país, la evidencia muestra que han tenido un magro desempeño con relación a las metas planteadas originalmente. A pesar de ello, casi dos décadas después el instrumento continúa activo e incluso se amplía, lo que se refleja en la inauguración una nueva ZF en el país en 2011.

Por un lado, la existencia de una herramienta creada para cumplir ciertos objetivos no concretados debe ser evaluada en función de los factores que la literatura especializada identifica como necesarios para que genere los beneficios esperados. En Argentina se implementó un modelo de ZF tradicional con metas similares a las que se plantearon en

otras regiones del mundo, sin tener en cuenta que algunas condiciones económicas diferían notablemente. Entre los principales factores ausentes en nuestro país se destacan la oferta de mano de obra a bajo costo, la cercanía a los principales centros de consumo en las economías desarrolladas y el acceso preferencial a esos mercados.

Por otro lado, la etapa de auge del comercio y la inversión global de las últimas décadas en las que proliferaron las ZF en el mundo muestra signos de agotamiento. Además algunos de los incentivos fiscales y financieros ofrecidos por este tipo de regímenes entran en conflicto con los compromisos que los países han asumido en el marco de acuerdos regionales y multilaterales. Por consiguiente, la continuidad del uso de un instrumento creado en un contexto significativamente distinto pone de relieve la necesidad de adaptar las ZF al escenario actual.

Aun frente a este panorama, las ZF pueden actuar bajo ciertas condiciones como una herramienta eficaz de atracción de inversiones, incremento y diversificación de exportaciones y creación de empleo, así como también fomentar la innovación¹ a través de la transferencia de tecnología y conocimientos (FIAS, 2008), la capacitación de la mano de obra, los eslabonamientos con el resto de la economía, el “efecto demostración”, entre otros (Farole y Akinci, 2011).

Las ZF argentinas pueden establecerse como un instrumento de innovación delimitado a una región geográfica, evitando las dificultades que implicaría la puesta en marcha de reformas estructurales generales a lo largo de todo el territorio en forma simultánea. No obstante, para lograr esos objetivos es necesaria la adaptación y modernización de las ZF de Argentina a un modelo que incluya los factores de éxito, ausentes en régimen actual.²

I.2 Caracterización de las Zonas Francas

I.2.a Concepto

En el presente trabajo se utiliza el concepto de ZF para englobar aquello que se denomina de maneras tan variadas como zonas, puertos o ciudades libres; zonas de procesamiento de exportaciones; maquilas; zonas industriales; áreas o depósitos francos;

¹ White (2011) reconoce el rol de la innovación tecnológica en el crecimiento económico y el desarrollo, entendido como la inclusión de productos, procesos o métodos novedosos en las empresas.

² Se debe aclarar que aún no existe evidencia concluyente sobre el impacto de la instalación de ZF como herramienta de desarrollo. Los debates en torno a los costos y beneficios de este instrumento continúan vigentes casi cuatro décadas después de que comenzara su fuerte proliferación (Farole, 2011).

El presente estudio no incluye el análisis del posible impacto positivo o negativo que las ZF pueden tener sobre la economía argentina, sino que solo se limita a investigar los determinantes del desempeño en base a criterios y objetivos propuestos al momento de su creación.

entre otras. Los diferentes conceptos responden a un mismo fenómeno, aunque con alguna distinción, como se verá más adelante. En general, las ZF se pueden definir como “un área especial dentro del territorio de un Estado nacional en la cual rige una regulación económica distinta a la del resto del país” (Ramos *et al.*, 2012, p.2).

1.2.b Objetivos

Este instrumento de política surgió con los objetivos de mejorar la inserción comercial externa actuando como una herramienta de apertura gradual de economías cerradas o con fuerte sesgo antiexportador, facilitando los flujos de comercio e inversión. Aunque la reducción de las barreras al comercio en el marco de las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales resta importancia a dichos objetivos, aún están presentes los fines más específicos como favorecer el incrementar y diversificar las exportaciones, alcanzar una senda de desarrollo económico, crear empleo, aumentar el ingreso de divisas, fomentar la transferencia de tecnología y conocimiento -induciendo la creación de eslabonamientos de las industrias de la ZF con las domésticas-, promover las ganancias de productividad, entre otros.

1.2.c Características generales e incentivos

Generalmente las ZF se encuentran aisladas, generalmente deslindadas y cercadas, para garantizar su separación del resto del territorio aduanero nacional, y cuentan con fácil acceso a, por lo menos, una vía de comunicación -ya sea terrestre, fluvial, marítima o aérea-. El régimen jurídico que se aplica en las ZF es aquel del país huésped, con excepción de la regulación aduanera y otras que se determinan de manera específica y explícita. Las diferencias entre las regulaciones entre el territorio nacional y la ZF toman la forma de incentivos para las empresas que decidan instalarse en ella. Estos incentivos pueden ser fiscales, financieros, regulatorios; en la forma de exención o reducción de impuestos, facilidades de crédito, simplificación de procedimientos administrativos, desburocratización y simplificación de trámites aduaneros, mejora de infraestructura, ubicación geográfica ventajosa, desregulación del mercado laboral, libertad en la remisión de beneficios al exterior, régimen cambiario diferencial, supresión de restricciones no arancelarias, etc. Incluso, en algunas ocasiones no se aplican las regulaciones para constitución de empresas o radicación de inversiones extranjeras que se deben cumplir en el resto del territorio.

1.2.d Clasificación

Las ZF se pueden diferenciar por el tipo de actividades, el sector económico en el que las realizan, el destino de la producción, entre otros (Tabla I.1).

Tabla I.1

Clasificación de las ZF en base a criterios seleccionados

Criterio de Clasificación	Tipo	Descripción
Según objetivos	Logísticas	Constituyen un centro de almacenamiento y distribución ubicados en cercanías a nodos de transporte, y buscan disminuir los costos de logística y transacción.
	Comerciales	Se crean con el fin de promover el comercio exterior, especialmente las exportaciones, y fomentar el ingreso de divisas.
	Económico-productivos	Buscan dar impulso a la competitividad de la industria de exportación y de la economía en general, disminuir los costos de producción, generar empleo, diversificar la plataforma productiva y atraer inversiones extranjeras.
	De desarrollo regional	Fomentan la utilización de bienes y servicios locales a través de la generación de eslabonamientos con la región donde se establece la ZF.
Según actividad	Almacenamiento	La mercadería solo puede ser objeto de las operaciones necesarias para su conservación y manipulación para mejorar su presentación o calidad comercial, o bien se puede someter a reacondicionamiento para su ulterior transporte.
	Comerciales	Las ZF actúan como centros de distribución, dedicándose a la compra y venta de bienes que no sufren transformación mientras se encuentran en tránsito, salvo procesos mínimos como fraccionamiento, empaquetado, control de calidad, limpieza, reacondicionamiento, etc.
	Industriales	Los bienes son sometidos a procesos de transformación, que incluye el ensamblaje y armado de productos.
	Mixta	Realizan actividades industriales y comerciales.
Según Sector económico	Servicios	Se dedican a la provisión de servicios, por ejemplo de informática y telecomunicaciones, financieros o bancarios, seguros, turismo, etc.
	Bienes	Se almacenan, comercian y/o fabrican productos tangibles.
Según el acceso al mercado	Internacional únicamente	Los productos fabricados o depositados en ellas solo pueden ser exportados o reexportados a otros países.
	Internacional y doméstico	Permiten ingresar la mercadería al mercado interno, luego de pagar los derechos aduaneros correspondientes.
Según el régimen de explotación	Públicas	La explotación de la zona se encuentra bajo la administración del Estado nacional, provincial o municipal.
	Privadas	La explotación de la zona la realiza una o varias empresas del sector privado.
	Mixtas	La explotación la realiza una entidad conformada por el Estado y una o varias empresas del sector privado.

Fuente: Elaboración propia en base a Mellado et al. (1996), Vives (2000) y Granados (2005).

Como se mencionó anteriormente, estos criterios de clasificación dan lugar a diferentes tipos de zonas especiales, que a su vez han dado lugar a distintas denominaciones. A modo de ejemplo, las denominadas zonas de procesamiento de exportaciones son aquellas cuya actividad es principalmente industrial y su producción está destinada al mercado internacional; las maquilas tienen similares características pero además permiten la instalación de empresas de capital extranjero sin restricciones para la repatriación del capital y generalmente manufacturan o ensamblan para la casa matriz en el exterior. Los depósitos francos, en cambio, solo se dedican al almacenamiento y comercialización de los productos antes de ser enviados a su destino final en el exterior o dentro de la zona doméstica.

I.3 Investigaciones previas y contribución de este trabajo

Un instrumento de política debe ser objeto de monitoreo y evaluación para evaluar si cumple o no con los objetivos para los que fue creado y, en el caso que sea necesario, reformarlo para adaptarlo a los nuevos requerimientos.

Aunque la bibliografía sobre ZF es sumamente extensa, las herramientas de análisis del desempeño de las zonas a nivel global son aún insuficientes (Farole, 2011). Existen algunos análisis teóricos, como los que se verán en la próxima sección, que permiten detectar factores presentes en las ZF exitosas, pero no se cuenta con un instrumento que permita medir el beneficio de la instalación de este tipo de regímenes mediante criterios comparables internacionalmente. En su mayoría, las investigaciones se enfocan en estudios de casos, a nivel de país o sectores, e incluso comparaciones entre diferentes regímenes.

En particular, los estudios sobre las ZF de Argentina son escasos y no se encontraron documentos que evalúen mediante criterios objetivos su desempeño. A continuación se detallan algunas de las publicaciones más relevantes.

La investigación dirigida por Mellado (1996) realiza un estudio de la Zona Franca de La Plata el mismo año de su puesta en marcha. El documento contiene una revisión histórica completa de la herramienta, tanto a nivel internacional como nacional, y analiza detalladamente el concepto y las clasificaciones de las ZF. Además, examina el comercio exterior argentino, de la Provincia de Buenos Aires y de la ciudad de La Plata en el momento de la instalación de la ZF, así como el perfil productivo y exportador de la región. La investigación también contiene un análisis de la compatibilidad del régimen con

el MERCOSUR y detalla el tratamiento tributario y los incentivos que recibe la zona franca de La Plata.

Vives (2000) presenta una investigación de las ZF de Argentina considerando cinco aspectos diferentes: jurídicos, tributarios, aduaneros, comerciales y operativos. Además del análisis normativo, la autora examina el grado de implementación de estas iniciativas teniendo en cuenta criterios legales.

El documento de Crucinani (2011) realiza una evaluación histórica de las ZF e identifica algunos de los factores de éxito de las mismas. Además analiza tres ejemplos de ZF argentinas que describe brevemente. No obstante, este trabajo no investiga la existencia de dichos factores relevantes en las ZF argentinas seleccionadas.

En el presente trabajo se busca evaluar el desempeño de las ZF argentinas en la consecución de las metas planteadas originalmente y seguidamente detectar la presencia o ausencia de los factores que podrían determinar dicho desempeño, en función de ciertos aspectos seleccionados del marco teórico que se describirá más adelante. Para realizar dicho análisis se llevó a cabo una importante recopilación de información sobre el estado actual de las ZF argentinas que aún no existía en la bibliografía.

La relevancia de reconocer las fallas en la implementación legal, la localización y el funcionamiento, entre otros aspectos relevantes, reside en la contribución los resultados encontrados puede hacer a la elaboración recomendaciones de política para mejorar su desempeño como herramientas para la inserción internacional.

Otras cuestiones que se dejan de lado en esta investigación, como es el caso del diseño más adecuado para las ZF en el escenario económico y político argentino, la adaptación de la legislación para que el programa contribuya al desarrollo, entre otras, deben ser examinadas e incluso se debe profundizar sobre los temas aquí evaluados. De todas formas, la información que se ha recopilado y que se presenta en este estudio constituye un aporte a la ampliación del conocimiento sobre el régimen de ZF en Argentina y un punto de partida para futuras investigaciones.

I.4 Marco teórico

Las teorías de comercio internacional, desde el pensamiento clásico de Adam Smith (1776) y David Ricardo (1817), pasando por los economistas neoclásicos y las nuevas teorías del comercio internacional sostienen, con variados enfoques, que el libre intercambio contribuye al crecimiento económico de los países.

Smith (1776) introdujo el concepto de ventajas absolutas y la división internacional del trabajo como explicación del comercio internacional, determinando así que los países deben especializarse en la producción de aquellos bienes cuyo costo sea menor, comprando al resto del mundo las mercancías que son más caras de producir localmente. De esta forma, puso de manifiesto que el libre comercio aumentaba el bienestar del conjunto y no había razones para restringirlo. Ricardo (1817) planteó que la especialización y el comercio incrementan el bienestar aun cuando un país tenga ventajas absolutas en la producción de todos los bienes. Las ganancias de la especialización tienen lugar cuando cada país produce y exporta aquellos bienes en cuya producción es relativamente más eficiente e importa las mercancías en las cuales los socios son relativamente más productivos. En este caso, la ventaja comparativa refleja el costo de oportunidad de la producción de un bien en términos de otros.

La teoría neoclásica realizó importantes avances en el análisis del comercio internacional en la primera parte del siglo XX, justificando las bases del comercio en las diferencias internacionales de precios relativos –condición necesaria para la existencia de ventajas comparativas- que surgen de distintas condiciones de oferta y/o de demanda. Más específicamente, el modelo de Heckscher y Ohlin (HO) explica las diferencias en las condiciones de oferta basándose en los conceptos de la abundancia factorial relativa y la intensidad factorial relativa. Es decir, los precios relativos de los factores difieren porque son distintas las dotaciones factoriales de los países (un país dispone relativamente más de un factor que su socio) y la producción de cada bien utiliza relativamente más de un factor que de otro. De esta manera, se justifica el comercio internacional en la escasez relativa de factores de producción: el factor abundante será más barato en relación con el factor escaso y, por lo tanto, los precios de los bienes intensivos en el factor abundante tendrán un precio relativo menor. El comercio produce la convergencia de los precios relativos de los bienes, y por lo tanto de los factores, produciendo cambios en la distribución de la renta al interior del país.

1.4.a Aplicación al estudio de las zonas francas

1.4.a.1 Teoría neoclásica de comercio internacional

La teoría neoclásica de comercio internacional fue una de las primeras en analizar las ZF como herramientas de política comercial. Teniendo en cuenta que el mayor bienestar se alcanza a través del libre comercio, la creación de ZF es un *second-best* para la inserción de los países en la división internacional del trabajo sin tener que liberalizar

completamente sus economías. Es decir, que se focaliza en la reducción de las distorsiones en un sector de la economía.

Hamada (1974) construye un modelo basado en los supuestos de HO.³ Supone un país que posee abundancia relativa del factor trabajo y que protege aquella industria en la que no tiene ventaja comparativa, en este caso la intensiva en capital. El precio interno del bien cuya industria está protegida a través de un arancel es mayor que el precio de dicho bien en el mercado internacional.

El autor define una ZF como una porción del país que se une a los mercados externos, mientras que el resto del territorio doméstico queda bajo la protección de aranceles y otros controles. El punto principal de estas teorías es la reducción del precio del bien final por la remoción de la tarifa de protección. Consecuentemente, como la ZF enfrenta la competencia de los precios internacionales, el retorno del capital es menor que en la zona protegida. Las empresas nacionales no van a elegir producir en la ZF pues perderían la protección y las firmas extranjeras tendrían que estar dispuestas a obtener un retorno menor por su inversión que en la zona doméstica. Por lo tanto, la creación de una ZF desincentiva la inversión.

En el caso particular de que la inversión extranjera ocurra, aumenta la dotación relativa de capital dentro de la ZF. El autor explica que el trabajo necesario para la producción de los bienes intensivos en capital es absorbido del sector doméstico. Como consecuencia la producción del bien intensivo en capital se incrementa, mientras que disminuye la producción interna de la mercancía intensiva en trabajo, generando una distorsión hacia la producción menos eficiente.

Los resultados a los que arriba Hamada se basan en el Teorema de Rybczynski, que sostiene que cuando se incrementa de manera sesgada la dotación de un factor en un país pequeño, la producción del bien intensivo en ese factor se expande mientras que la producción de los demás bienes se contrae. Por lo tanto, concluye que el consumo potencial de un país no mejora, necesariamente, por la introducción de mayor inversión en una ZF.

Entre los supuestos que se utilizan en este modelo, algunos resultan cuestionables a la luz de la evidencia empírica sobre el perfil de las empresas que se instalan en una ZF y las características de las economías donde estas zonas son implementadas. Ramos *et al.* (2012) señalan en primer lugar que el modelo supone pleno empleo, cuando en realidad

³ Autores posteriores que analizaron la reducción de distorsiones a través de la instalación de zonas francas fueron Miyagiwa (1986), Young (1987, 1992), Miyagiwa y Young (1987).

la creación de una ZF es una herramienta de política que usualmente busca paliar los problemas de desocupación que sufren los PED; segundo, la medición del bienestar se realiza mediante el ingreso nacional, dejando de lado las externalidades positivas que resultan de la transferencia de conocimiento y tecnología, la promoción de la industrialización, entre otros. En este mismo sentido, por un lado, resulta debatible la especialización de acuerdo a la ventaja comparativa que puede alejar a una economía de un proceso de industrialización y las ventajas que éste acarrea; y por otro lado, no tiene en cuenta que la dotación factorial de un país se puede modificar en el tiempo, ya sea por la existencia de recursos naturales no renovables o por el desarrollo nuevos factores a través de efectos dinámicos. Por último, la supuesta homogeneidad de los factores indicaría que el trabajo o el capital pueden utilizarse indistintamente en la producción de uno u otro bien, lo cual evidentemente no ocurre en la realidad.

1.4.a.2 Nuevas teorías del crecimiento

En el marco de las nuevas teorías del crecimiento, Johansson (1994) critica en particular el supuesto de la teoría neoclásica de acceso parejo de los países a la tecnología y al conocimiento, que lógicamente no tiene que cuenta que las firmas de PED pueden no tener acceso a información relevante para ingresar a los mercados internacionales. Este análisis cuestiona la apertura total simultánea de una economía como herramienta de inserción internacional, resaltando que por sí sola no basta para acceder a los mercados y crear la respuesta exportadora. En este sentido, la creación de ZF puede actuar como parte de una estrategia de apertura gradual de la economía. Las empresas multinacionales que invierten en las ZF pueden jugar un rol importante no solo incrementando el capital, que se supone escaso, sino también la experiencia y la habilidad -ausente en las firmas locales- de generar oferta exportable. Adicionalmente, las multinacionales proveen los canales de acceso a los mercados internacionales.

De esta forma se incorporan al análisis los efectos de demostración y aprendizaje en el estudio de las ZF. La autora reconoce que por el tipo de estructura (enclave) de las ZF y el tipo de producción que normalmente realizan (baja calificación), las transferencias de tecnología y sus externalidades han sido dejadas de lado. No obstante, destaca que existen externalidades del tipo *learning-by-doing* que resultan importantes en el proceso del crecimiento. Las empresas multinacionales atraídas a la ZF pueden estimular a las firmas locales a empezar a exportar, mostrándoles como producir, introducirse en el mercado, vender y distribuir bienes manufacturados en los mercados mundiales, generando así un efecto catalizador. Es decir, la firma extranjera puede funcionar como

una pionera que inicia y transmite la capacidad de generar una oferta exportadora en el país anfitrión.

Johansson y Nilsson (1997) muestran que las economías que lograron un efecto catalizador a través de la creación de ZF cumplen ciertos requisitos: atraen inversión extranjera, la producción es destinada a los mercados internacionales, no existe sesgo antiexportador en el resto de la economía, están localizadas en regiones favorables –con oferta de mano de obra calificada, en cercanías a grandes ciudades y canales de distribución, entre otros-, son promocionadas por los gobiernos y, además, cumplen con los principios básicos de las ZF (importación libre de aranceles, procedimientos burocráticos mínimos, repatriación de capital sin restricciones, infraestructura de telecomunicaciones, electricidad, agua, etc.). En contraposición, los autores encuentran que las ZF que fracasaron fueron aquellas creadas como herramienta de desarrollo regional -instaladas en regiones rurales o con mayores necesidades- con escaso planeamiento y diseño, bajo procedimientos complicados, con promoción insuficiente, pocas políticas de incentivos por parte del gobierno y con fallas administrativas.

La aplicación de modelos gravitacionales para analizar el efecto de la creación de una ZF en el comercio ha permitido agregar variables que explican su desempeño en diferentes lugares. Johansson y Nilsson (1997) lo aplican al caso de Malasia encontrando que la localización de las ZF cerca de grandes ciudades (cercanía a empresas, capital y trabajo calificado) que permita la generación de eslabonamientos, la calidad de la infraestructura (redes de transporte, puertos y aeropuertos) y la existencia de un clima de negocios amigable contribuyen al desarrollo exitoso de esas ZF. En otras palabras, los costos de transacción obstaculizan el comercio, por lo que su reducción favorecería los flujos. Así, pues, los servicios de logística aparecen como factores centrales en el desempeño de las ZF. Aunque la alternativa de mejorar los servicios y la infraestructura de transporte a lo largo de todo el país sería el *first-best*, se debe recordar que las economías que implementan las ZF generalmente son PED que no poseen los recursos para optimizar simultáneamente la infraestructura en todo su territorio, justificando la creación de una zona donde enfocar las mejoras.

En esta misma línea, White (2011) destaca como factores de éxito de las ZF la distancia con los centros de aprovisionamiento y consumo, la cantidad y calidad de los recursos disponibles, los costos de transporte y comunicaciones, el tamaño del mercado destino, entre otros.

1.4.a.3 Nuevas teorías del comercio internacional

Las nuevas teorías del comercio internacional introducen elementos en el análisis que permiten explicar por un lado, los beneficios que se derivan de la concentración geográfica de la producción, y por otro, la importancia de las políticas públicas en la motivación de actividades estratégicas.

En cuanto a los supuestos del modelo neoclásico de rendimientos constantes, mercados perfectamente competitivos y ausencia de externalidades, las nuevas teorías explican el comercio internacional más allá de la ventaja comparativa, a través de elementos tales como la existencia de economías de escala, la competencia imperfecta y la diferenciación de productos.

Cuando hay economías de escala los costos medios decrecen a medida que aumenta la cantidad producida, dando lugar a beneficios extraordinarios para las firmas a causa de la especialización. Existen dos tipos de economías de escala: internas y externas a la firma. En el primer caso, la reducción del costo unitario depende de la cantidad producida la empresa individual y usualmente se observa en actividades con elevados costos fijos (ej. industria siderúrgica, automotriz, naval, etc.), por lo cual suelen existir solo una o pocas empresas (monopolio u oligopolio, respectivamente). Cabe destacar que la existencia de poder de mercado es incompatible con el supuesto de mercados perfectos, en el que las empresas son precio-aceptantes y todas iguales en importancia.⁴

Las economías de escala externas, en contraste, tienen lugar cuando la disminución del costo medio depende de la cantidad producida por la industria en su totalidad y no por cada empresa a nivel individual. En estos casos, la obtención de las economías de escala se suele vincular con las externalidades positivas derivadas de la concentración geográfica de la producción (ej. *clusters*). Así, pues, las empresas localizadas cerca de sus competidoras se favorecen del desarrollo de proveedores especializados que permiten acceder a insumos y servicios a menor costo y de mejor calidad, un mercado laboral calificado y externalidades tecnológicas como la transferencia formal e informal de conocimiento entre empresas. Dado que no se requieren grandes volúmenes de producción por parte de las firmas individuales, las economías de escala externas pueden vincularse a estructuras de mercado tendientes a la competencia monopolística, es decir donde existe un gran número de firmas que producen bienes diferenciados (Krugman y Obstfeld, 2006).

⁴ Además, los mercados perfectos suponen la inexistencia de barreras a la entrada, homogeneidad de los bienes que se ofrecen en los mercados e información perfecta.

Los beneficios extraordinarios de los mercados oligopólicos –producto de las economías de escala– y las externalidades convierten a ciertos sectores en estratégicos para el desarrollo de una economía. Teniendo en cuenta la importancia de las políticas públicas en la motivación de actividades estratégicas, en este marco teórico existen dos argumentos que justifican la aplicación de políticas que estimulen la inversión en determinadas industrias. El primero, a través de la apropiación de mayor parte de los beneficios extraordinarios; y el segundo, incentivando las actividades que generen externalidades. En esta última categoría pueden incluirse las ZF, debido a que son implementadas con el objetivo de generar externalidades positivas hacia el resto de la economía.

En este caso las externalidades serían la innovación y la difusión de conocimiento, podrían incentivar el desarrollo de proveedores y mano de obra especializados, *crowding-in* de la inversión doméstica, entre otros. Como el beneficio social supera al beneficio privado, ya que la sociedad y las demás empresas se favorecen de las externalidades generadas por algunas de las empresas y éstas no se pueden apropiar de todo el rendimiento que generan sus externalidades, dedican menos recursos de lo que sería óptimo a, por ejemplo la Investigación y Desarrollo (I&D) en el caso de la innovación. El rol de la política –en este caso, a través de la creación de una ZF– es otorgar los estímulos necesarios para incentivar las actividades que generen dichas externalidades. De esta forma, la teoría justifica el rol del Estado en otorgar los incentivos para la instalación de un enclave industrial-tecnológico en su territorio.

1.4.b Localización de las inversiones

Esta revisión teórica muestra que el escenario en el que se desempeñan las ZF ha ido evolucionando con el tiempo. Las negociaciones en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT), y luego la OMC han logrado una reducción significativa de los aranceles en el comercio de productos industriales, de tal manera que las ventajas arancelarias que otorgan las ZF dejan de ser un factor determinante en la decisión de localizar una inversión.

Ante esta realidad, resulta de utilidad examinar los instrumentos que permitan evaluar los elementos que las empresas tienen en cuenta al momento de realizar una nueva inversión. Consiguientemente, los hacedores de políticas podrán darle mayor especificidad a las herramientas que se implementen para transformar a las actuales ZF en zonas de atracción de inversiones motivando a las empresas a situarse en ellas.

Existen en la bibliografía desarrollos teóricos que permiten examinar las variables que miden las empresas para decidir la localización de sus filiales. La recopilación realizada por Ramos *et al.* (2012) expone, por un lado, el paradigma ecléctico o teoría OLI (*Owernship, Localization, Internalization*) de Dunning (1980), que explica la internacionalización de las firmas en función de las ventajas de propiedad, localización e internalización; y por otro, los objetivos que motivan la internacionalización de las firmas, clasificados por Behrman (1972).

En el caso de la teoría OLI, se destaca la capacidad de los gobiernos de influir en la localización de las firmas mediante la provisión de los factores necesarios para el desarrollo de la actividad, así como infraestructura, servicios, etc.; en el caso de las ventajas de propiedad e internacionalización, la posibilidad de influir se acota a la protección de la propiedad intelectual o la aplicación de incentivos y regulación en materia de *outsourcing* y *offshoring*, respectivamente.

La clasificación de Behrman (1972) permite examinar si las inversiones buscan la explotación de recursos (*resource-seeking*), el acceso a mercados (*market-seeking*), el aumento de la eficiencia en la producción mediante la creación de cadenas de valor (*efficiency-seeking*) o la búsqueda de activos o aptitudes que existan en ese lugar (*strategic asset / capabilities-seeking*).

I.5 Metodología

Por un lado, el conjunto de estos aportes permite diagnosticar el funcionamiento de las ZF en Argentina, evaluando los factores que se presentan en los distintos instrumentos teóricos. Así, pues, se elaboraron criterios en base a los factores de éxito descritos en la sección anterior para analizar el desempeño del régimen.

Adicionalmente, se tuvieron en cuenta varios estudios realizados por el Grupo del Banco Mundial (FIAS, 2008; Farole, 2011 y Farole y Akinci, 2011) en los que se detallan algunos de los determinantes del éxito de las ZF coincidentes con los expuestos en la sección teórica.

En primer lugar, se observaron aquellos **factores relacionados con la existencia de un ambiente favorable para el desarrollo de negocios**. Para el análisis se tuvo en cuenta la presencia de inversión extranjera y de procedimientos burocráticos simples en las ZF de Argentina, como por ejemplo observando el proceso para registrar y poner en operaciones una empresa, en comparación con otros países.

En segundo lugar, se analizaron los **incentivos**, entre los que se incluyó el cumplimiento de los principios básicos como la importación libre de aranceles, la posibilidad de repatriar capital sin restricciones, el destino de la producción y la exención de ciertos impuestos.

En tercer lugar, se examinó la **infraestructura**, en especial la relacionada con servicios y facilidades de logística, telecomunicaciones, servicios generales como electricidad y agua, entre otros.

En cuarto lugar, se analizó la **localización** de las ZF argentinas en términos de la oferta de mano de obra calificada, la cercanía a grandes ciudades y los canales de distribución.

Por último, consideró el **régimen de ZF dentro de la política industrial y comercial más general**. En particular se estudió por un lado, la importancia de este instrumento en la estructura del gobierno, y por otro la existencia de programas de promoción e incentivos del régimen y el nivel de planeamiento y el diseño de las ZF.

CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS

Antes de realizar el análisis de las ZF de Argentina, resulta útil presentar la herramienta desde un punto de vista histórico, para lo cual se repasa brevemente el origen de las ZF en el mundo. Luego, el estudio se enfoca en las ZF argentinas, realizando una revisión histórica y detallando el marco legal en el que funcionan. Finalmente se realiza una aproximación a los determinantes del desempeño del régimen en el país en base a los objetivos propuestos inicialmente.

II.1 Origen de las Zonas Francas en el mundo

Algunos investigadores ubican los antecedentes más antiguos de las ZF en los puertos libres instalados por los fenicios en el mar Mediterráneo alrededor del siglo VII a.c. (Mellado, 1996), mientras que otros sostienen que se encuentran en la época de apogeo del Imperio Romano, destacando a Delos, Grecia, como el primer puerto con éstas características, creado en 166 a.c. (WEPZA, 2003).

Mellado (1996) menciona la aparición de ferias francas en el siglo XI, las cuales tenían un carácter temporal que sorteaban los obstáculos de los impuestos y los peajes y cumplían la función de conectar las regiones productivas internas con las zonas comerciales de mayor accesibilidad. Estas ferias lograron su mayor prosperidad entre los siglos XIII y XVII, entre las que se destacan Champagne, Ginebra y Lyon. La decadencia de las ferias francas coincidió con la aparición de las ZF de carácter permanente y enfocadas al comercio con el exterior.

Una completa investigación realizada por Guangwen (2003) muestra la evolución estructural y geográfica de las ZF a través del tiempo. Entre el siglo XVI y XVIII las ciudades y puertos libres se extendieron desde el mar Mediterráneo al Mar del Norte y Báltico. Algunos de los más relevantes fueron Nápoles y Venecia en Italia, Copenhague en Dinamarca y Hamburgo en Alemania. Generalmente estaban ubicadas en un área delimitada, separada del resto del territorio nacional y cercana a un puerto, dedicándose exclusivamente al comercio y almacenamiento de mercaderías.

Guangwen explica que la Primera Revolución Industrial –ocurrida entre la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX- promovió la transformación de las ciudades y puertos libres en zonas industriales, donde se permitía la fabricación de bienes fuera de las regulaciones que regían en el resto del territorio. Este fenómeno se consolidó con la

Segunda Revolución Industrial a fines del siglo XIX y se extendió hasta mediados del siglo XX. En este período también se expandieron geográficamente hacia Asia, África y América.

No obstante, la etapa donde ocurrió el mayor crecimiento en el número de ZF en el mundo comenzó en 1970, a partir de la inserción de la producción de bienes de alta tecnología en las zonas industriales, principalmente en Asia, -destacándose China- y Estados Unidos.

Según el Banco Mundial, en 2009 existían en el mundo 3.500 ZF en 135 países, generando 68 millones de empleos y movilizándolo alrededor de US\$ 500 mil millones cada año (Laquinto, 2012).

En América Latina y el Caribe, aunque las primeras ZF se crearon a principios del siglo XX, recién proliferaron a partir de 1980 tras la conjugación de dos fenómenos. Por un lado, la internacionalización de las firmas y la creación de cadenas globales de valor, pues las economías industrializadas comenzaron a trasladar la producción de los bienes intensivos en mano de obra hacia aquellos países donde este recurso era más abundante y representaba menores costos. Por otro lado, el fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones en las economías de la región latinoamericana -a causa de la escasez de recursos y el tamaño insuficiente de los mercados- dio lugar a un nuevo intento para lograr la industrialización a través de una estrategia orientada a las exportaciones, donde las ZF fueron una herramienta para atraer inversiones y tecnología, crear empleo y obtener divisas.

Centroamérica se presenta como un ejemplo de estos fenómenos en que las ZF, especialmente las de procesamiento de exportaciones, fueron utilizadas como herramientas para tratar de paliar los efectos de la crisis de la deuda de los años ochenta. Se esperaba que la mayor inversión extranjera y el incremento de las exportaciones estabilizaran el sector externo e impulsaran el nivel de actividad.

Las ZF no proliferaron de la misma forma en América del Sur en comparación con el resto de Latinoamérica y el Caribe. Teniendo en cuenta el número de empresas y el empleo generado, los valores son significativamente menores en el primer grupo. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (Signa Boyenge, 2007), en 2007 más de 400 ZF en Centroamérica, México y el Caribe generaban cerca de 6 millones de empleos al mismo tiempo que las ZF de Sudamérica no superaban el medio millón repartidos en alrededor de 50 ZF.

II.2 Las zonas francas en Argentina

II.2.a Revisión histórica

Desde fines del siglo XIX, Argentina ha pasado por diferentes etapas de inserción económica internacional. El modelo agroexportador representó un período de apertura externa en el que las ventas externas de materias primas eran las impulsoras del crecimiento económico. Pero la depresión internacional de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial interrumpieron la fluidez de los flujos comerciales con los principales destinos de las ventas, limitando tanto las exportaciones de productos agropecuarios como la capacidad de importar bienes de capital e insumos industriales. El desplazamiento del Reino Unido (con una estructura productiva complementaria de la Argentina) por Estados Unidos (con estructura competitiva) como motor de la economía mundial afectó las posibilidades de recibir estímulos dinámicos de los mercados externos. Este contexto dio lugar a una reducción del grado de apertura de la economía e impulsó el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que había comenzado durante la Primera Guerra Mundial. La imposibilidad de abastecer al mercado local con bienes que tradicionalmente se importaban, el auge del proteccionismo y una batería muy imperfecta de políticas públicas fueron consolidando a la ISI como estrategia de desarrollo, la cual estuvo vigente hasta la década de los setenta. En ese entonces, se inició –en consonancia con tendencias internacionales– la implementación de políticas de apertura de la economía en un contexto de apreciación real del tipo de cambio. Los intentos de eliminar el alto sesgo antiexportador de Argentina heredado de la ISI fracasaron y la vulnerabilidad de la balanza de pagos, el alto endeudamiento y la inestabilidad financiera hundieron al país en una profunda crisis que se extendió durante los años ochenta.

Una nueva etapa de este proceso se inició a fines de los años ochenta y se profundizó de manera considerable durante los noventa, con la aplicación de diversos paquetes de estabilización y reformas estructurales. En este sentido, la política comercial siguió orientada a una apertura económica y a mejorar la inserción internacional a través de la integración regional y la liberalización unilateral y multilateral.

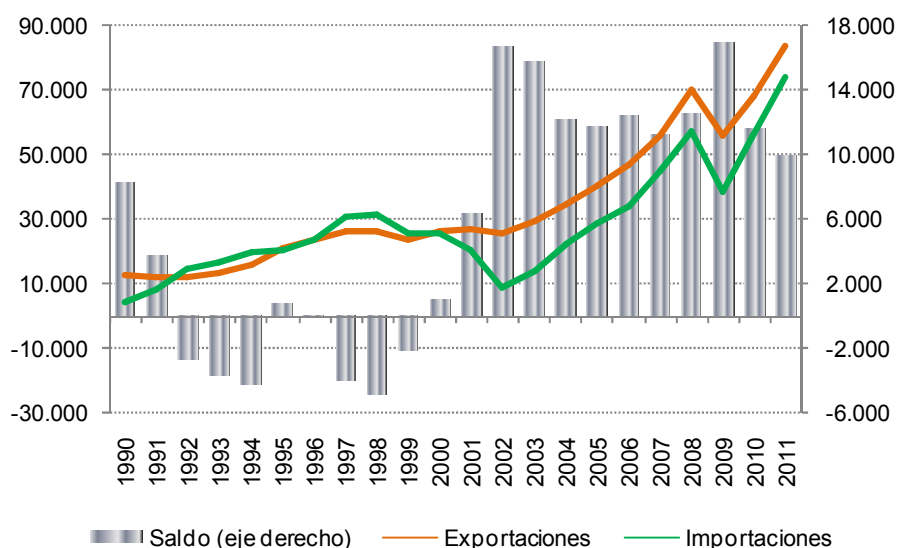
La liberalización comercial y financiera, la desregulación de muchas actividades, la privatización de empresas públicas y un programa de estabilización que buscaba poner un freno a la inflación a través de la fijación del tipo de cambio, fueron algunas de las principales reformas. Estos cambios internos fueron acompañados por modificaciones en el escenario externo en el que primaron la regionalización, el crecimiento acelerado de los flujos comerciales y financieros, y un extraordinario avance de la tecnología –

especialmente en las telecomunicaciones-. El conjunto de estas transformaciones puso a la economía argentina en una nueva senda de crecimiento, con estabilidad de precios y una mayor inserción internacional. En este contexto se sancionó la ley de ZF en Argentina en 1994.

La liberalización comercial se basó en una estrategia de regionalismo abierto. La Argentina acompañó la creación del MERCOSUR con una significativa apertura unilateral, eliminando en gran parte el sesgo antiexportador que primaba durante la ISI. No obstante, la apreciación cambiaria en términos reales restó competitividad a la economía en los mercados externos.

A pesar de la puesta en marcha de algunas estrategias para promover las exportaciones, como mecanismos de promoción (ley 23.101) de las ventas externas de bienes y servicios -especialmente aquellos de mayor valor agregado- e impulsaban la participación de las empresas nacionales en los mercados externos; la implementación de “devaluaciones fiscales”,⁵ y la creación de ZF, entre otros, la recuperación del crecimiento, impulsado por la mayor demanda interna, condujo a un aumento de las importaciones a un ritmo superior al de las ventas externas durante casi toda la década de los noventa (Gráfico II.1).

Gráfico II.1
Evolución del comercio exterior de Argentina, 1990-2011
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEI e INDEC

⁵ Las devaluaciones fiscales son medidas que reducen la carga tributaria sobre determinados sectores, en este caso sobre el sector productor de bienes transables, para compensar la pérdida de competitividad derivada de la apreciación real de peso. (Damill *et al.*, 2003).

Las ZF surgieron como herramienta para el fortalecimiento de la competitividad y para crear una mayor y mejor capacidad productiva. Según la ley 24.331 de 1994, el régimen de ZF se creó con el fin de “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” (Art. 4°).⁶ Simultáneamente se buscó que esta medida favoreciera a regiones más rezagadas del interior de país, permitiendo la creación de una ZF por provincia y cuatro adicionales en todo el territorio nacional en regiones con situación económica crítica o de vecindad con otros países que justifiquen su aplicación (Art. 2°).

II.2.b Las zonas francas en la actualidad

Como muestran la Tabla II.1 y la Figura II.1, en la actualidad en Argentina hay diez ZF en operación, distribuidas en nueve provincias.

Tabla II.1
Zonas Francas Operativas en Argentina

Zona Franca	Inicio de Actividades	Perfil de Actividades
Bahía Blanca–Coronel Rosales, Provincia de Buenos Aires	2011	Comercial e Industrial
Comodoro Rivadavia, Provincia de Chubut	2001	Comercial
Córdoba, Provincia de Córdoba	1998	Comercial
Cruz Alta, Provincia de Tucumán	1998	Industrial
General Güemes, Provincia de Salta	2001	Comercial e Industrial
General Pico, Provincia de La Pampa	1999	Comercial, Industrial y Servicios
Justo Daract, Provincia de San Luis	1996	Comercial e Industrial
La Plata, Provincia de Buenos Aires	1997	Comercial y Logístico
Luján de Cuyo, Provincia de Mendoza	1999	Comercial
Puerto Iguazú, Provincia de Misiones	2002	Comercial

Fuente: Elaboración propia.

⁶ Antes de la sanción de la ley 24.331 ya existían en el país dos zonas geográficas con esas características: el puerto de La Plata, desde 1907 –que según la ley 5.142 permite “admitir en el puerto de La Plata [...] libre de derechos aduaneros y de cualquier impuesto interno, las mercaderías de procedencia extranjera”, debiendo pagar las tarifas e impuestos fiscales si fueran ingresadas en el territorio aduanero, como si procedieran directamente del extranjero. Y con las mismas condiciones, la ZF de Concepción del Uruguay creada por la ley 8.092 en 1910. A partir de ese momento y hasta la sanción de la ley 24.331 se sancionaron otras leyes que creaban regímenes aduaneros especiales para la región ubicada al sur del paralelo 42 (ley 12.299 y decreto 1.400) y en Tierra del Fuego (decreto 7.101 y leyes 10.991 y 19.640).

Adicionalmente dos nuevas ZF están próximas a iniciar actividad, de las cuales una ya ha sido adjudicada -Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos- y la otra se encuentra en proceso de licitación –Villa Constitución, Provincia de Santa Fe-; y trece potenciales⁷ (CAZF, 2012).

En Argentina las ZF se crearon con el objetivo general de lograr el desarrollo regional de las áreas en donde se instalan (art. 5, ley 24.331), sin embargo algunas de ellas también se han ampliado sus metas hacia fines logísticos, comerciales y económico-productivos, como se verá más adelante. Asimismo, todas las ZF del país deben orientar su producción a los mercados externos, aunque se permite el ingreso al Territorio Aduanero General (TAG) de bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el territorio ni en las áreas aduaneras especiales existentes (art. 6, ley 24.331). La ZF de General Pico representa una excepción, ya que se permite la importación para consumo en el TAG (Decreto 954/2000). La ley de ZF dispone que la explotación de las ZF de Argentina sea privada o mixta (art. 18, ley 24.331), lo cual se cumple en todos los casos excepto en San Luis, donde la administración se encuentra a cargo del gobierno provincial como consecuencia de la nulidad de las sucesivas licitaciones. En el caso de las clasificaciones por actividad o por sector económico, algunas desarrollan actividades comerciales, otras industriales, de bienes únicamente o también servicios. No obstante, cabe destacar que según el CAZF (2012) casi la totalidad de las actividades que realizan las ZF se basan en el almacenaje de mercadería importada para su posterior reexportación al TAG o a mercados externos.

⁷ Zonas Francas Adjudicadas: San Fernando, Provincia de Chaco; Paso de los Libres, Provincia de Corrientes; Zapala, Provincia de Neuquén; Frías, Provincia de Santiago del Estero. Zonas Francas en licitación: Tinogasta, Provincia de Catamarca; Clorinda, Provincia de Formosa; Perico y La Puna, Provincia de Jujuy; Chamental y Villa Unión, Provincia de La Rioja; San Juan, Provincia de San Juan; Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz; Sierra Grande, Provincia de Río Negro.

desarrollar, define las autoridades a cargo de la administración y control de las ZF y explica el tratamiento fiscal y aduanero al cual están expuestas.

El régimen de ZF se encuentra regido además por las siguientes normativas:

1. Leyes 5.142/1907 y 8.092/1910: Antes de la sanción de la ley 24.331 ya existían en el país dos zonas geográficas con esas características: el puerto de La Plata, desde 1907 –que según la ley 5.142 permite “admitir en el puerto de La Plata [...] libre de derechos aduaneros y de cualquier impuesto interno, las mercaderías de procedencia extranjera”, debiendo pagar las tarifas e impuestos fiscales si fueran ingresadas en el territorio aduanero, como si procedieran directamente del extranjero. Y con las mismas condiciones, la zona franca de Concepción del Uruguay creada por la ley 8.092 en 1910.
2. Modificaciones al artículo 44º de la ley 24.331 en relación con los plazos para la instalación de las ZF. En el texto original era de quince años, luego fue reducido a dos años (ley 24.756/1997), para más tarde extenderse a cuatro años (ley 25.005/1998) y nuevamente a quince años en 2004 (ley 25.956/2004).
3. El Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 285/99 que permite a la ZF de General Pico ingresar al TAG la mercadería producida en ella, estableciendo una excepción al artículo 6º de la ley 24.331 como se mencionó previamente.
4. La Resolución General de Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) 270/1998 y su modificatoria 1.879/2005, con relación a las normas relativas a la habilitación, funcionamiento y control de las ZF.
5. Instrucción 6/2004 de la Dirección General de Aduanas (DGA) sobre la aplicación de derechos de exportación en las ZF.
6. Resolución 42/2004 del Ministerio de Economía y Producción (actual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) que regula la emisión del Certificado de Tipificación y Clasificación para determinar la relación insumo-producto y el componente de mercaderías de origen nacional que pudieran incorporarse a los procesos productivos llevados a cabo en las ZF.
7. Decisión 08/1994 del Consejo del Mercado Común (CMC) del MERCOSUR sobre el tratamiento de las ZF, las zonas de procesamiento de exportaciones y las áreas aduaneras especiales en el marco normativo del bloque.
8. Artículo 590 del Código Aduanero: la ley 24.331 utiliza la definición de ZF provista en este artículo: “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 pudiera establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico”.

La legislación permite la creación de una ZF por provincia y cuatro adicionales en todo el territorio nacional. Estas últimas en base una situación económica especial que lo requiera o en zonas fronterizas (Art. 2º).

II.2.c.1 Objetivos

El régimen de ZF fue creado en la Argentina con el fin de “impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora” y facilitar “el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos” asociados a esas actividades, a la inversión y al empleo. El artículo 4º también prevé que la política sea convergente con la política comercial nacional.

Adicionalmente, las ZF tienen como meta convertirse en polos de desarrollo regional, a través de la utilización de mano de obra e insumos ofrecidos localmente (Art. 5º). Los debates que se llevaron a cabo en las Cámaras de Diputados y Senadores en torno a la utilidad de esta herramienta ponen en evidencia que el desarrollo regional fue el objetivo primordial que se perseguía con la creación de las ZF (Diario de Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores, 1993 y 1994).

II.3.c.2 Actividades

En las ZF de Argentina se pueden desarrollar actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales -esta última con el único objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países- (Art. 6º). Por lo tanto la mercadería puede ser objeto de las operaciones necesarias para su conservación, manipulación, presentación o transporte, así como también pueden ser parte de un proceso de producción (Art. 7º).

Dentro de las ZF está prohibido el consumo de mercaderías –excepto aquellas necesarias para el funcionamiento de la misma- (Art. 10º), y tampoco se permite habitar dentro de ellas (Art. 12º).

II.2.c.3 Autoridades y funciones

La autoridad de aplicación del régimen de ZF es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos). Las provincias deberán conformar transitoriamente una Comisión de Evaluación y Selección y un Comité

de Vigilancia permanente. La Comisión tiene como función evaluar los proyectos de explotación de las zonas y realizar la licitación pública para su concesión y adjudicarla, así como también elaborar el reglamento de funcionamiento de la misma (Art. 14°). El Comité, que puede ser público o mixto, se conforma por representantes del o los municipios del área de influencia de la zona en cuestión y de entidades empresarias y de la producción; y tiene las funciones la promoción, auspiciar como órgano de consulta de la autoridad de aplicación, fiscalizar la provisión de información y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte de los concesionarios y los usuarios de la zona y evaluar el impacto de la zona, entre otras (Art. 15° y 16°).

El artículo 18° prevé que el ente concesionario sea de carácter privado o mixto. El ente debe hacerse cargo del establecimiento de la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la zona (Art. 20°).

II.2.c.4 Tratamiento fiscal y aduanero

El tratamiento fiscal que tienen las ZF en Argentina es el siguiente: las mercaderías que ingresen (egresen) a la ZF estarán exentas de los tributos que gravaren su importación (exportación) para consumo (Art. 24° y 25°), salvo las tasas correspondientes a los servicios prestados y estarán exentas “del pago de impuestos nacionales que gravan los servicios básicos que se prestan dentro de la ZF” (Art. 26°). Mientras que las mercaderías que se “introduzcan a la ZF provenientes del territorio aduanero general o especial, serán consideradas como un exportación suspensiva” (Art. 27°), y las “que se extraigan de ZF con destino al territorio aduanero general serán consideradas como una importación” (Art. 28°).

Las exportaciones de las ZF no gozan de los estímulos correspondientes a las ventas externas realizadas desde el TAG –excepto aquellos productos que sean exportados a la zona para luego ser reexportados a mercados externos- (Art. 29° y 30°) y los usuarios de las zonas tampoco pueden acogerse a los programas de promoción industrial o comercial que se apliquen en el territorio nacional (Art. 32°).

La legislación financiera, cambiaria y laboral vigente en las ZF es la misma a aplicarse en el TAG. (Art. 36° y 41°).

En la Tabla II.2 se muestra una comparación de los incentivos fiscales otorgados a las empresas que se instalan en ZF en comparación con aquellas que se operan en el TAG.

Tabla II.2
Incentivos otorgados a en las Zonas Francas y comparación con el TAG

Categoría	Zonas Francas	TAG
Bienes de Capital	Ingresan a las ZF libres de tributos y derechos de importación	Amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y/o devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Ley 26.360)
	Se permite la fabricación de bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el TAG ni en las áreas aduaneras especiales existentes, a fin de admitir su importación al TAG.	Reducción del arancel de importación de bienes de capital: Derecho de importación extrazona: 14% (2% para no producidos localmente); Tasa Estadística: 0%; (Resolución N°8/2001 y modificatorias; Decreto 509/2007; Resolución 15/2007 MECON).
	Los bienes de capital usados no pagan derechos mientras permanezcan en la ZF y pueden permanecer por tiempo indeterminado.	Reducción del IVA al 10,5% (incluye bienes de informática y telecomunicaciones - Decretos 493/2001, 615/2001, 733/2001, 959/2010). Incentivo a la inversión y producción nacional de bienes de capital y maquinaria agrícola (reintegro de 14% del valor de los bienes producidos localmente, mediante bono fiscal - Decreto 379/2001 y modificatorias y Decreto 917/2010) Reducción a 0% de los aranceles de los bienes de capital importados que integren una línea completa o autónoma (Resolución 256/2000 y modificatorias)
Impuestos a Servicios Básicos	Exento	Pagos
Incentivos Sectoriales	No son compatibles con otros incentivos industriales. Materiales de obra civil se encuentran exentos de IVA (el ingreso a la ZF se considera una exportación).	Promoción del sector automotor y autopartista; de la industria de software; producción de biotecnología moderna; producción de biocombustibles; motopartes; sector minero; sector forestal; exploración y explotación de hidrocarburos; obras de infraestructura pública.
Régimen Aduanero	Importación para consumo en el TAG Importación para transformación y reexportación	Se pagan todos los derechos que correspondan según el origen. Importación temporal de mercancías para transformación, Drawback, Régimen de aduana de factoría y Reintegro de impuestos interiores.

Fuente: Comité Argentino de Zonas Francas

II.2.d Ventajas del régimen

Según el CAZF (2012) el buen funcionamiento del régimen de ZF resultaría en importantes ventajas para el desarrollo económico.

Entre las más generales se encuentran la generación de puestos de trabajos y de empresas formales. La formalidad se encuentra incentivada por las mayores posibilidades de control por parte de la AFIP y otros organismos de contralor nacional a raíz de la característica de predio cerrado que tienen las ZF. Esto presupone que todos los empleados que trabajan allí se encuentran registrados diariamente evitando la existencia de empleo informal.

Las ZF también implican mayor agilidad, eficiencia y eficacia en las transacciones de comercio exterior por tener procedimientos aduaneros y administrativos más simplificados en comparación con el TAG (sistema de ventanilla única).

Si parte de las etapas de producción de algunos bienes importados se realizan en las ZF antes de su ingreso al TAG, entonces se sustituye la mano de obra extranjera por empleo nacional; y si incluso parte de esa producción se destina a terceros mercados, entonces adicionalmente se generan entradas de divisas por exportaciones.

La concentración geográfica de la producción que provee una ZF, en la forma de *clusters*, genera ámbitos propicios para la radicación de emprendimientos de innovación y tecnología, en donde las externalidades positivas de difusión de conocimiento son centrales. Las ZF posibilitan una mayor complementariedad productiva entre empresas promoviendo el desarrollo en capacidad de innovación, absorción y difusión de nuevas tecnologías que le otorgan mayor competitividad a nivel internacional y potencian la capacidad de generar valor agregado.

Adicionalmente, las ZF resultan ventajosas para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PyMES) tanto adentro como afuera de la zona. Por un lado, la oferta de infraestructura en servicios de comunicación, energía, vial, logística y de apoyo a los negocios, representa una oportunidad de operación y aprendizaje a bajo costo. En particular la transferencia de conocimiento en materia de comercio exterior colabora en su proyección internacional.⁸ Por otro, la creación de encadenamientos productivos entre empresas del territorio y empresas radicadas en ZF.

Para las grandes empresas multinacionales, las características de las ZF les otorgan ventajas de logística para ubicar allí sus centros de distribución para los países de la

⁸ Generalmente los concesionarios ofrecen capacitaciones en comercio exterior, consultorías para el desarrollo de planes de negocios y acompañamiento en la primera exportación.

región. La posibilidad de almacenar sin plazos límites en las ZF, para luego fraccionar e ingresar a los mercados internos las cantidades necesarias para suplir la demanda, permite mejorar los controles de *stock*, disminuir los costos financieros y aumentar la eficiencia en la provisión de productos.

III. UNA APROXIMACIÓN A LOS DETERMINANTES DEL DESEMPEÑO DE LAS ZONAS FRANCAS EN ARGENTINA

La ley de ZF de Argentina plantea los objetivos principales de esta herramienta de política en sus artículos 4°, que detalla las metas de “impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora”, y 5° donde puntualiza el deber de las zonas de “constituirse en polos de desarrollo de las regiones donde se establezcan”.

El fracaso de la herramienta en la consecución de sus objetivos es evidente: en 2011 solo 1,4% del total de los flujos de comercio de Argentina correspondieron a transacciones realizadas por las ZF y solo un tercio de ese porcentaje corresponde a exportaciones. Además, cabe destacar que casi la totalidad del intercambio que realizan las ZF argentinas se llevan a cabo en la ZF de La Plata (CAZF, 2012) (Tabla III.1). Para tener una referencia, en el mundo el promedio de las exportaciones de las ZF representan 20% de las ventas externas de los países donde están instaladas (Farole, 2011).⁹

Tabla III.1
Flujos de comercio de las zonas francas de Argentina, 2010 y 2011

En millones de US\$

Zona Franca	2010	2011
Bahía Blanca - Coronel Rosales	n.d.	n.d.
Comodoro Rivadavia	1,6	9,6
Córdoba	18,9	24,8
Cruz Alta	n.d.	n.d.
General Pico	10,1	11,5
General Güemes	n.d.	n.d.
Justo Daract	n.d.	n.d.
La Plata	1.484	2.096
Mendoza	6,7	7,1
Puerto Iguazú	n.d.	n.d.
<i>Total flujos de comercio ZF</i>	<i>1.521,3</i>	<i>2.148,9</i>
<i>Total flujos de comercio país</i>	<i>124.980,2</i>	<i>157.887,2</i>
Participación ZF en total	1,2%	1,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CAZF e INDEC

⁹ En países más pequeños como Nicaragua o República Dominicana, el porcentaje asciende alrededor de 80% (Farole, 2011).

La mayoría de las transacciones que se realizan en las ZF están relacionadas con el almacenaje de mercadería importada, para su posterior ingreso al TAG, y el grado de desarrollo de actividades industriales es bajo (CAZF, 2012). La actividad de almacenaje genera pocos eslabonamientos con el resto de la economía: la mano de obra necesaria es escasa, con lo cual no genera empleo; tampoco demanda insumos ni materias primas que puedan incentivar el surgimiento de proveedores y no es una actividad que genere *per se* innovación tecnológica.

Hasta la fecha, los consorcios a cargo de la administración de las ZF y los usuarios de las mismas han realizado inversiones por aproximadamente US\$ 145 millones (Tabla III.2) y la mayor parte de las empresas instaladas en las ZF de Argentina eran de capitales nacionales (CAZF, 2012). En 2011 el régimen mantenía 863 puestos de trabajo directo y 3.116 indirectos. A modo de referencia, en Colombia el monto invertido en las ZF hasta 2010 era de US\$ 5.880 millones y la cantidad de empleos directos ascendía a 44.475.

Tabla III.2

ZF de Argentina: Inversiones globales, puestos de trabajo y usuarios

En US\$ y unidades

Zona Franca	Inversiones globales de Consorcio y Usuarios En millones de US\$	Puestos de trabajo directos	Puestos de trabajo indirectos	Usuarios directos	Usuarios indirectos
Bahía Blanca - Coronel Rosales	1,5	9	6	n.d.	n.d.
Comodoro Rivadavia	3,6	6	n.d.	7	60
Córdoba	6,0	21	20	250	n.d.
Cruz Alta	10,0	n.d.	n.d.	n.d.	200
General Pico	16,6	299	60	20	38
General Güemes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Justo Daract	15,0	13	20	4	89
La Plata	75,0	500	3.000	88	6.800
Luján de Cuyo	8,0	15	10	2	n.d.
Puerto Iguazú	10,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TOTAL	145,8	863	3.116	371	7.187

Fuente: CAZF

Para determinar las causas por las que las ZF de Argentina no alcanzaron los objetivos propuestos se realizó una selección de los principales factores presentados en la bibliografía como necesarios para el éxito de esta herramienta. Se analizaron aquellos relacionados con la existencia de un ambiente favorable para el desarrollo de negocios los incentivos y la infraestructura de servicios y seguidamente se exploraron algunas

características de la localización de las ZF argentinas como la oferta de mano de obra calificada y la cercanía a grandes ciudades y a los canales de distribución. Por último, se intentó determinar el rol del régimen de ZF dentro de la política industrial y comercial y el nivel de planeamiento y el diseño de las ZF.

III.1 Ambiente favorable para el desarrollo de negocios y competitividad de la economía

Según Farole (2011), el clima de negocios está determinado por los riesgos, oportunidades y costos de transacción que implica realizar una inversión o crear una empresa y operarla. La importancia de que exista un ambiente de negocios favorable se debe a su estrecha relación con la atracción de flujos de inversión y la productividad de las firmas. Adicionalmente el éxito de las ZF industriales también está ligado con la competitividad de la economía donde se instala el régimen.

Para realizar una caracterización del clima de negocios en Argentina se utilizan los indicadores *Doing Business 2013* del Banco Mundial que intentan mostrar la facilidad o dificultad para iniciar y operar una empresa en cada país. Los indicadores miden once áreas relacionadas con el ciclo de un negocio: inicio una empresa, obtención de permisos de construcción, conexión eléctrica, registro la propiedad, acceso al crédito, protección de inversores, pago de impuestos, realización de transacciones de comercio exterior, cumplimiento de contratos, resolución de problemas de insolvencia y empleo de trabajadores.

Del total de 185 países para los cuales se elaboran todos estos indicadores, en la medición agregada Argentina se ubica en el puesto 124. En promedio, la región de América Latina y el Caribe ocupa la posición número 97. Otras economías de la región comparables con la Argentina por relativa similitud se encuentran en posiciones significativamente mejores, como Chile (37), Perú (43), Colombia (45) y Uruguay (89). Cabe destacar, sin embargo, que Brasil está peor posicionado que Argentina, ubicándose en el puesto 130.

Un estudio realizado por el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL, 2011) sobre el clima de negocios en Argentina -teniendo en cuenta su influencia sobre la radicación de nuevas inversiones como la creación de empresas- compara al país con el promedio de América Latina y del grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China). El informe analiza nueve factores que se relacionan con el clima de negocios. En cinco de ellos, se encuentra Argentina posicionada en el quintil

correspondiente a los países con mayores problemas en esos componentes. Específicamente, los peores indicadores se observan en ambiente económico (y en especial en relación con la volatilidad, la inflación y el riesgo crediticio del país), marco institucional (seguridad física, jurídica, corrupción, etc.), burocracia y eficiencia de los mercados en general, y en particular el laboral y el sistema financiero. No obstante, en infraestructura, educación avanzada y entrenamiento, salud y educación básica y disponibilidad tecnológica e innovación, Argentina se posiciona en torno al promedio.

En general, las ZF se pueden utilizar como un instrumento para mejorar ciertos aspectos del clima de negocios en un área determinada. En particular, en cuanto a los procedimientos burocráticos para la instalación de una empresa en una ZF de Argentina, estos con llevan los mismos pasos que si se instalara en el TAG. Según el Banco Mundial (2013), registrar una empresa en Argentina implica realizar 14 trámites que consumen un promedio de 26 días, indicadores que la ubican en el puesto 154 de las 185 economías evaluadas. El número de trámites promedio a nivel global es de 7 y en la región, 9. En comparación con los países de altos ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde se encuentran las mejores prácticas, la cantidad de procedimientos es significativamente menor, ya que solo se requieren 5 trámites. Para el conjunto de Latinoamérica el número de días necesarios para registrar una empresa asciende a 54 y el promedio mundial a 31, mientras que el grupo de altos ingresos requiere 12, menos de la mitad que los que se necesitan en Argentina. De estos indicadores se puede deducir que en nuestro país en general no se cuenta con procedimientos burocráticos simplificados.

Por último, ciertas cuestiones con relación a la legislación de las ZF le hacen perder credibilidad al régimen. La primera es que la ley de ZF nunca fue reglamentada, lo cual deja vacíos en la implementación plena del régimen. La reglamentación de una ley otorga detalles sobre su forma de implementación, que en el caso de las ZF están ausentes. Segundo, algunas disposiciones de aduana modifican o contradicen artículos de la ley, como es el caso de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) (véase *infra*), restando seguridad jurídica al régimen.

En términos de competitividad, Argentina se encuentra muy rezagada en comparación con otros PED: según el *Global Competitiveness Index*, Argentina se ubica en el puesto 94 de un total de 144 economías evaluadas, por debajo de la República de Corea (19), Malasia (25), Chile (33), Brasil (48) y Colombia (69). La ubicación en el *ranking* es similar en las distintas categorías determinantes de la competitividad, como la presencia de factores de innovación y sofisticación o potenciadores de eficiencia, así como de

requerimientos básicos como instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico y salud y educación (WEF, 2012).

III.2 Incentivos competitivos y controles y regulaciones no restrictivos

Como se mencionó anteriormente, entre los incentivos otorgados bajo el régimen de ZF argentinas se encuentran la exención del IVA en los servicios básicos, de los derechos de exportación al valor agregado y de los tributos aduaneros sobre los bienes originarios de terceros países mientras permanecen en la ZF. Si el producto es enviado al TAG, entonces al momento del despacho se deben abonar todos los tributos y tasas por servicios aduaneros y los restantes impuestos, de la misma forma que si se tratara de una importación desde un mercado externo.

A pesar de los incentivos fiscales, las ZF de Argentina presentan ciertas características que desalientan la realización de inversiones o la creación de empresas en ellas. Tal como destaca FIAS (2008) algunas obligaciones impositivas que pueden resultar no competitivas. Dentro de esta categoría, en la legislación argentina sobre ZF encontramos las siguientes:

1. La obligación de pago de IVA sobre locación de obras y servicios tanto del TAG como dentro de la ZF y sobre insumos provenientes del TAG o de otras ZF.
2. Los derechos exportación que se abonan sobre los insumos nacionales provenientes del TAG a ser utilizados para elaboración de producto a exportar y sobre mercaderías que ingresan a la ZF para su acondicionamiento, pero que no sufren transformación, y luego son exportadas.
3. La alícuota del Impuesto a las Ganancias es igual que en el TAG.

Además existen regulaciones y controles que resultan restrictivos para el desarrollo de las ZF:

1. La imposibilidad de vender en el TAG los productos elaborados en la ZF. Para lograr la autorización de la exportación de un bien procesado en ZF hacia el TAG, los Ministerios de Producción y Economía y Finanzas Públicas deben emitir una resolución en la que se justifica dicha exportación y se comprueba que cumple el requisito de no ser fabricado en el TAG ni en el área aduanera especial (Resolución Conjunta 181/2009 y 281/2009).¹⁰ La idea de competencia desleal se encuentra por detrás de esta restricción. No obstante,

¹⁰ La Zona Franca de General Pico, La Pampa, representa una excepción a esta reglamentación, ya que se permite el ingreso de los bienes procesados para consumo al TAG (Decreto 954/2000).

cabe destacar que, por un lado, en caso de que se permita el ingreso de bienes producidos en ZF al TAG, solo lo harán previo pago de todos los aranceles e impuestos que corresponden a la importación, de la misma forma que si el origen fuera algún mercado externo. Por lo tanto, la promoción de producción de bienes para abastecer el mercado interno representaría en realidad la posibilidad de sustituir algunas importaciones mediante su elaboración en las ZF, donde absorberían mano de obra local y se convertirían, eventualmente, en demandantes de bienes intermedios nacionales. Según el CAZF (2012) este proceso puede comenzar con actividades de ensamblado de productos que en el futuro, con lo incentivos y la promoción adecuada, pueden lograr la transferencia de conocimiento y tecnología necesaria para realizar más etapas del proceso de producción en las ZF locales.

2. La pérdida de origen en los productos que proceden de ZF (Decisión CMC 8/94). Esto implica que los Estados Parte del MERCOSUR aplican el arancel externo común (AEC) a las mercaderías que provienen de las ZF de sus socios.¹¹

3. Solo se permite el montaje de plantas sobre terreno alquilado e impide el retiro de las construcciones efectuadas (art. 20°, ley 24.331).

4. Con respecto a las compras que se realizan al TAG y al resto del mundo, desde febrero de 2012, el gobierno argentino implementó la DJAI, este documento tiene que ser presentado ante la Secretaría de Comercio Exterior al momento de realizar una importación y solo una vez autorizada se puede efectivizar la compra. El trámite presenta las características de una barrera administrativa ya que provoca demoras e incrementos en los costos de los importadores (BID-INTAL, 2012). Además, resta credibilidad al régimen de ZF, ya que esta disposición de aduana contradice ciertas prácticas permitidas por ley dentro de las zonas. La primera de ellas es el plazo de permanencia de los productos dentro de la zona, que según el régimen es ilimitado, pero las DJAI otorgan un plazo máximo de 180 días. Y la segunda está relacionada con la posibilidad de consolidar o fraccionar la mercancía para su posterior distribución, lo cual en el marco de la ley 24.331 está permitido, pero la DJAI lo prohíbe.

5. Al ser un predio cerrado y estar bajo la jurisdicción de una zona primaria aduanera, los controles son notablemente mayores para las empresas que se radican en ellas en comparación con aquellas situadas en el TAG. Tanto la mercadería como las personas que ingresan y egresan de las ZF están sujetas a multiplicidad de controles y presentación de documentos.

¹¹ Véase el Capítulo IV.1 para una ampliación del trato que el MERCOSUR da a las ZF.

6. Adicionalmente se permite la repatriación de capitales bajo las mismas condiciones que para las empresas radicadas en el TAG. Desde diciembre de 2012 se implementaron algunos controles adicionales sobre el giro de utilidades (Resolución General 3417/2012 de AFIP). Las empresas que paguen deudas o que remitan utilidades afuera del país, así como también las que realicen importaciones con triangulaciones, deberán presentar previamente una Declaración Anticipada de Pagos al Exterior (DAPE) ante la AFIP.

III.3 Infraestructura de servicios

Una de las ventajas principales que deben ofrecer las ZF es infraestructura en la forma de servicios básicos como agua, electricidad y cloacas; telecomunicaciones e incluso servicios y facilidades de logística, entre otros.

Según el CAZF (2012, p.7) “la infraestructura actual disponible en ZF (...) facilita a las provincias argentinas implementar rápidamente planes de desarrollo exportador, promoviendo encadenamientos productivos, afianzando el desarrollo industrial regional, aumentar la capacidad exportadora con mayor valor agregado y como resultado tender a mejorar las asimetrías existentes”.

Como muestra la Tabla III.3 en las ZF de Argentina la infraestructura disponible excede los servicios básicos. En todas las ZF para las que se encontraron datos, los servicios generales están presentes, e incluso en algunas se ofrece de manera diferenciada para evitar la dependencia del servicio que se otorga a toda la jurisdicción, como es el caso de General Pico o Iguazú con la energía eléctrica.

Asimismo, la mayoría de las ZF informa la provisión de telefonía e internet y ofrece servicios y facilidades de logística para los usuarios, que en algunos casos incluyen asesoramiento legal, aduanero, contable, etc. También cuentan con servicios adicionales como bancos, correos, restaurantes, transporte interno de pasajeros, que permiten un funcionamiento autónomo de las ZF que generalmente se encuentran aisladas de los centros urbanos donde se ofrecen este tipo de servicios.

En conclusión, por un lado, las ZF de Argentina no presentan obstáculos evidentes en la oferta de infraestructura acorde para el desarrollo de actividades comerciales, industriales y de logística. En algunos aspectos el régimen ha logrado diferenciarse del TAG, ofreciendo infraestructura de calidad concentrada geográficamente. Según un informe de IERAL (2011), algunos de los indicadores de infraestructura, en particular en calidad del servicio eléctrico, infraestructura en general y transporte aéreo, muestran una mala *performance* de Argentina en comparación con el resto de América Latina. No obstante

se ubica por encima del promedio en telefonía, disponibilidad de vuelos, calidad de vías del ferrocarril, infraestructura portuaria y de caminos.

Por otro lado, cabe destacar la limitación mencionada en el apartado anterior con respecto a la construcción en los lotes, ya que según el artículo 20 de la ley 24.331, solo se permite alquilar los predios, y una vez que se finaliza el contrato no se pueden retirar las construcciones realizadas. Esta restricción desincentiva en parte la inversión en las ZF.

Tabla III.3
Infraestructura disponible en las áreas de influencia de las ZF

Nombre de la zona franca	Terreno (hectáreas)	Servicios y facilidades de logística	Telecomunicaciones	Servicios generales	Otros
Bahía Blanca - Coronel Rosales	30*	n.d.	n.d.	n.d.	Oficinas comerciales y seguridad
Comodoro Rivadavia	55 Anexo Puerto: 3 Anexo Aeropuerto: 3	Almacenaje y exhibición de mercadería, asesoramiento logístico, consolidación y desconsolidación de contenedores, control de inventario on-line con acceso directo al cliente, fraccionado, reenvasado, reetiquetado, reempaquetado, remarcado y estampillado, distribución puerta a puerta.	Telecomunicaciones nacionales e internacionales Servicio informático en red	Energía eléctrica, gas y agua	Vigilancia, servicio de emergencias médicas, seguros, terrenos, depósitos, locales, oficinas.
Córdoba	170	Personal y equipo de manipuleo de mercaderías.	Red de fibra óptica para voz y datos en todo el predio.	n.d.	Locales comerciales, <i>showrooms</i> , oficinas, seguridad, camión autobomba.
Cruz Alta	25	Almacenaje, pesaje de camiones, servicios de carga y descarga (con estada en playa de contenedores), manipuleo de cajas, bultos y contenedores, consolidación y desconsolidación de contenedores, traslado interior en ZF, transporte multimodal puerta a puerta. Consultoría en comercio internacional.	Telecomunicaciones locales e internacionales	Gas natural, energía eléctrica y agua	Seguridad, oficinas, <i>showrooms</i> , salas de conferencias.
General Güemes	n.d.	Servicios de etiquetado, fraccionamiento, embalado, armado de bits, bistres y pacas, precintado, códigos de barras, confección del tránsito, contratación de transportes, devolución de contenedores vacíos, distribución de mercaderías, preparación de pedidos, galpones con superficie cubierta y descubiertos que permiten almacenar hasta un plazo de cinco años, servicio de grúas y autoelevadores para el movimiento de bultos y contenedores en general dentro de la ZF, servicio de asesoramiento en comercio exterior, asesoramiento legal aduanero	Personal permanente para el mantenimiento de las redes informática. Telecomunicaciones locales e internacionales	Energía eléctrica, gas natural y agua potable, industrial y desmineralizada	Vigilancia, servicio de correo local e internacional y mensajería local, bancos y empresas de seguros, servicio de transporte de caudales, servicio de transporte para el ingreso y egreso de las personas, servicios de seguridad e higiene en el trabajo y de resguardo patrimonial.

Continuación Tabla III.3

Nombre de la zona franca	Terreno (hectáreas)	Servicios y facilidades de logística	Telecomunicaciones	Servicios generales	Otros
General Pico	n.d.	Manipuleo de cargas, autoelevadores, grúas y equipamiento para facilitar el movimiento de cargas, consolidado y desconsolidado de mercadería. Servicio de flete terrestre.	Fibra óptica	Estación transformadora de energía eléctrica, fibra óptica, gas natural con 15 Kg de presión expansible a 60 Kg, red troncal de cloacas y desagües	Seguridad, sala de enfermería, destacamento de bomberos, alumbrado, barrido y limpieza. Servicio de búsqueda de personal.
Justo Daract	100	Depósito y fraccionamiento de la mercadería. Manipulaciones de mercadería. Consolidado y desconsolidado de carga.	Telefonía	Luz, agua, gas, cloacas	Playa de contenedores, oficinas y salón para convenciones y seminarios, servicios bancarios, seguridad.
La Plata	70	Servicios de logística y distribución, servicios portuarios. Asesoramiento en la confección del proyecto de construcción y seguimiento de obra: legal, aduanero y contable; en comercio internacional. Edificio multipropósito para la simplificación de las gestiones aduaneras y operativas. Registro de stock, verificación de vehículos nuevos, balanza pública y servicio de estiba en zona primaria aduanera.	Telefonía fija, internet, transmisión de datos	Luz, gas y agua corriente	Oficinas, locales, depósitos, salón de exposiciones, playa de contenedores y almacenaje, banco, correo, restaurante, seguridad, emergencias médicas, transporte interno de pasajeros, recolección de residuos, autobomba y bomberos.
Luján de Cuyo	150	Embalaje, reembalaje, reenvasado, reetiquetado, movimiento, consolidación y desconsolidación de las cargas.	Servicios integrados de comunicaciones (voz, datos, imágenes y textos) internos y externos.	Luz, agua -no corriente-, gas	Vigilancia, recolección de residuos, drenaje de líquidos cloacales-no hay tratamiento de efluentes ni cloacas-, iluminación pública y parqueizado, barrido y limpieza, bat, medicina de emergencia y laboral, seguro integral.
Puerto Iguazú	46	Almacenaje de mercaderías en depósito o a cielo abierto, estacionamiento de vehículos o contenedores, servicios logísticos, manipuleo de cargas, asesoramiento integral, despacho y agencia de transporte.	Servicio de telefonía, fax e internet banda ancha	Agua, luz, cloacas. Energía eléctrica asegurada por línea exclusiva y generadores propios.	Oficinas, sala de conferencias, <i>showrooms</i> , seguridad, planta de tratamiento de efluentes, red de incendios con reserva de agua, transporte de personal desde y hacia depósitos, alumbrado, barrido y limpieza.

Fuente: Elaboración propia.

III.4 Localización

La localización es un factor determinante del éxito de las ZF. Según Farole (2011), en casi todos los casos en que se ha utilizado esta herramienta como una política de desarrollo regional localizando las ZF en áreas alejadas con baja densidad poblacional, el régimen ha fracasado.

Una localización ventajosa implica cercanía a grandes ciudades con oferta de mano de obra calificada, empresas que auspicien de proveedores e inversores que provean de capital. De esta forma existen mayores probabilidades de que se generen eslabonamientos entre las ZF y el TAG, y como consecuencia mayores canales de transmisión de las externalidades positivas como transferencia de tecnología y conocimiento, entre otros.

III.4.a Cercanía a grandes ciudades

La distribución de la población de Argentina refleja la concentración de la actividad económica del país. Dos tercios de los habitantes se encuentran en las regiones Metropolitana -conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires- y Pampeana (Interior de la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe).

Al analizar las regiones de influencia de las ZF del país -utilizando como criterio de selección aquellas poblaciones que se encuentren a menos de 60 kilómetros- se observa que la ZF de La Plata, ubicada en las cercanías de la región Metropolitana, es la que mayor cantidad de habitantes tiene en su zona de influencia (7,5 millones de personas, que representan casi 20% de la población total del país) (Tabla III.4). Cabe recordar que esta ZF es donde se realizan casi la totalidad de las transacciones que lleva a cabo el régimen en Argentina.

Le siguen en importancia, aunque con relevante diferencia, la ZF de Córdoba, la de Luján de Cuyo y la de Tucumán, la de Salta y en menor medida la de Bahía Blanca – Coronel Rosales. En el caso de Iguazú, aunque la población de la zona de influencia en territorio argentino es escasa, cabe destacar que se trata de una región estratégica, por estar en la triple frontera que Argentina comparte con Brasil y Paraguay, donde existe un importante centro comercial y logístico que nuclea a los tres países y donde habitan, en conjunto más de un millón de personas.

Tabla III.4
Población en zona de influencia por zona franca, 2010
 En cantidad de personas y porcentaje de la población total

Nombre de la zona franca	Población en la región de influencia	% de la población total
Bahía Blanca - Coronel Rosales	394.738	1,0%
Comodoro Rivadavia	186.583	0,5%
Córdoba	1.554.755	3,9%
Cruz Alta	994.553	2,5%
General Güemes	591.102	1,5%
General Pico	98.810	0,2%
Justo Daract	125.899	0,3%
La Plata	7.595.365	18,9%
Luján de Cuyo	1.086.633	2,7%
Puerto Iguazú	82.227	0,2%
Población total de Argentina	40.117.096	100,0%

Nota: la zona de influencia se define como las poblaciones que se encuentran a 60 km o menos de la ZF.

Fuente: Elaboración propia con datos del CENSO 2010.

III.4.b Oferta de mano de obra calificada

En Argentina el desempeño en educación básica es superior a la media de América Latina y el Caribe. También en educación avanzada y entrenamiento, Argentina se encuentra bien posicionada, en particular en relación con la calidad de escuelas de negocios, tasa de matriculación de educación secundaria y terciaria, disponibilidad local de servicios de investigación y entrenamiento y alcance del entrenamiento de los empleados. No obstante, en calidad del sistema educativo en general y en matemática y ciencias en particular, así como en acceso a internet en escuelas, Argentina presenta importantes debilidades. (IERAL, 2011)

El 7,3% del total de la población de Argentina posee estudios universitarios completos, siendo la única jurisdicción que se aleja del promedio significativamente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (17,8%) (Tabla III.5). El resto de las regiones muestran tasas similares y cercanas al promedio del país. En comparación con algunos países

seleccionados de la región Argentina se encuentra por debajo de Brasil (10,2%) y Chile (8,8%); y por encima de Colombia (6,8%); y Uruguay (5,1%).¹²

Tabla III.5
Población mayor a 24 años con estudios universitarios completos, 2010
En porcentaje

Jurisdicción	% Población mayor a 24 años con estudios universitarios completos
Buenos Aires	5,9%
Gran Buenos Aires ^{a/}	5,4%
Buenos Aires interior ^{b/}	6,6%
Chubut	6,6%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	17,8%
Córdoba	8,8%
La Pampa	7,0%
Mendoza	7,6%
Misiones	4,6%
Salta	5,0%
San Luis	7,2%
Tucumán	6,1%
Total	7,3%

Notas: a/ 24 Partidos del Gran Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. b/ Todos los partidos de la Provincia de Buenos Aires, excepto el Gran Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia con datos del CENSO 2010.

III.4.c Canales de distribución

La calidad de la infraestructura de los canales de distribución como rutas, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, que conectan a las ZF con el resto de la economía así como con el exterior son cruciales para el éxito de las ZF como centros logísticos de aprovisionamiento, tanto de las mercancías que se producen en la ZF como aquellos que se obtienen de los mercados interno y externos.

¹² Porcentaje de la población de 25 años o más con nivel superior o universitario completo. Datos de 2008 para Brasil, de 2010 para Colombia y Uruguay y de 2009 para Chile. Fuente: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Consultado 22 de noviembre de 2012).

En general todas las ZF de Argentina cuentan con buen acceso carretero: están conectadas con rutas nacionales e incluso algunas están ubicadas sobre corredores que unen puntos estratégicos para el comercio internacional (Tabla III.6).

La red ferroviaria, sin embargo, tiene la particularidad de confluir en la región Metropolitana y tener escasa conexión entre las provincias del interior así como con los países limítrofes. Además, su funcionamiento es irregular y parcial debido, entre otros factores, a la falta de mantenimiento de las vías –solo una parte del total existente son utilizadas- (Urdapilleta, 2010).

Las conexiones portuarias, quizás más relevantes para los flujos de intercambio con el resto del mundo solo están presentes en algunas ZF, como es el caso de La Plata, Comodoro Rivadavia, Concepción de Uruguay y Bahía Blanca-Coronel Rosales. No obstante las ZF mediterráneas se encuentran a grandes distancias de los principales puertos. Esto implica la presencia de un costo extra de flete por la necesidad de traslado de contenedor vacío.

En cuanto a los aeropuertos, las distancias son, en general menores a los 100 km, excepto en el caso de Justo Daract (175 km).

Tabla III.6
Canales de distribución de las ZF

Nombre de la zona franca	Puerto	Aeropuerto	Acceso carretero	Acceso ferroviario
Bahía Blanca - Coronel Rosales	Colindante con el Sistema portuario de la Ría de la Bahía Blanca	Aeropuerto Internacional Comandante Espora a 25 km	Rutas Nacionales y Provinciales.	Conexión con región Metropolitana.
Comodoro Rivadavia	Predio anexo en el Puerto de Comodoro Rivadavia	Predio anexo en el Aeropuerto Internacional General Enrique Mosconi	Ruta nacional y acceso bioceánico	Sin conexión
Cruz Alta	No	Aeropuerto Internacional Benjamín Matienzo a 12 km	Autopista y Rutas nacionales	Conexión con región Metropolitana y Noroeste
Córdoba	No	Aeropuerto Internacional Ing. Ambrosio Taravella a 1,5 km	Autopista y Rutas nacionales	Conexión con región Metropolitana, Norte y Este.
General Pico	No	<i>in situ</i>	Rutas nacionales y provinciales	Conexión con región Metropolitana
General Güemes	No	Aeropuerto Internacional Martín Miguel de Güemes a 16 km	Ruta Nacional	Conexión con región Metropolitana
Justo Daract	No	Aeropuerto de cabotaje Brigadier Mayor Cesar Raúl Ojeda a 175 km	Autopista de las serranías puntanas, Corredor Bioceánico	Conexión con región Metropolitana y Mendoza.
La Plata	<i>in situ</i>	Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini a 80 km	Rutas provinciales, nacionales y autopista Buenos Aires - La Plata	Conexión con norte, centro, oeste y sur del país.
Luján de Cuyo	No	Aeropuerto Internacional El Plumerillo a 42 km	Rutas provinciales y nacionales, Corredor Bioceánico	Conexión con región Metropolitana.
Puerto Iguazú	No	Aeropuerto Internacional de las Cataratas del Iguazú a 20 km	Rutas internacionales (con Paraguay y Brasil) y provinciales	Sin conexión

Fuente: Elaboración propia

III.5 Promoción estatal

Primero, el apoyo y el compromiso por parte de las autoridades gubernamentales de alto nivel son fundamentales para una implementación efectiva del régimen de ZF.

En Argentina, la política de ZF se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa, que depende de la Secretaría de Comercio Exterior perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La herramienta está a cargo, a nivel jerárquico, de un director – dos niveles por debajo del Ministro-.

En el caso de Brasil, por ejemplo, las ZPE son administradas por el Consejo Nacional de Zonas de Procesamiento de Exportaciones (CNZPE), que depende del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) de Brasil. EL CNZPE está compuesto por cinco ministros, todos en el ámbito federal del gobierno. El Ministro del MDIC oficia de Presidente del Consejo y los cuatro ministros adicionales son el Ministro de Hacienda, el Ministro de Planeamiento, el Ministro de Integración Nacional y el Ministro de Medio Ambiente. Además, las decisiones del Consejo son puestas a consideración de la Presidencia de la Nación para su aprobación (CAZF, 2012).

En Colombia existe la Comisión Intersectorial de Zonas Francas (CIZF) que se encarga de aprobar o no los proyectos, la cual está integrada por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien lo preside; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro del ramo que regule, controle o vigile la actividad sobre la que se pretende obtener la declaratoria de existencia de Zona Franca Permanente; el Director del Departamento Nacional de Planeación; el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales; el Presidente de Proexport y el Ministro Consejero de la Presidencia de la República.

Tanto Brasil como Colombia han dado un nuevo impulso al régimen de ZF en los últimos años.¹³ En Colombia la nueva ley de ZF (ley 1004 y decretos 383 y 4051 de 2007) transformó el régimen introduciendo nuevos incentivos y creando zonas especiales, enfocando la herramienta a determinados sectores como agroindustrial, salud y portuario.¹⁴ En la actualidad existen 70 ZF que generan alrededor de 45 mil empleos directos. Brasil modificó el régimen de Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) en 2007 (ley 11.508, con posteriores modificaciones a través de las leyes 11.732/2008, 12.507/2011 y 12.546/2011) en un intento por ampliar las herramientas para enfrentar la crisis del sector industrial brasileño en un contexto de fuerte apreciación del real y pérdida de competitividad (Gayá y Michalczewsky, 2011).¹⁵ De la misma forma que en Colombia

¹³ En Brasil el régimen se denomina Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE).

¹⁴ En Colombia, la primera ZF fue instalada en Barranquilla mediante la Ley 105 de 1958 y durante la década de los sesenta comenzaron a operar cinco zonas adicionales en Cartagena, Santa Marta, Cúcuta, Palmaseca y Buenaventura. En 1985, la Ley 109 permitió el otorgamiento de facilidades para la inversión y la libertad cambiaria en las zonas francas y en 1991 la Ley 7 privatizó las ZF, amplió la exención de los impuestos a la renta y creó incentivos a la exportación.

¹⁵ En Brasil, el régimen aduanero especial de ZPE fue instituido por el Decreto-Ley N° 2.452, del 29 de julio de 1988. En 2007, el mismo fue revocado por Ley N° 11.508, con alteraciones introducidas por las leyes N° 11.732/2008, 12.507/2011 y 12.546/2011. Para su reglamentación, fueron sancionados los Decretos N°

la herramienta se enfoca a cuestiones más específicas como reducir el alto costo para las empresas de instalarse, en Brasil apunta a minimizar la burocracia, superar el difícil acceso al financiamiento así como los problemas de logística (MDIC –sin fecha- y Laquinto, 2012), manteniendo los objetivos iniciales de crear ZPE para reducir los desequilibrios regionales, fortalecer la balanza de pagos y promover la difusión tecnológica y el desarrollo económico y social del país (Art. 1º, Ley 11.508).

Segundo, en los países donde este instrumento dio resultados positivos, la creación y desarrollo de ZF era parte integral de las políticas comerciales e industriales (Farole, 2011). A pesar de que la ley prohíbe que los usuarios accedan a otros programas de incentivos, sí dispone la articulación del régimen de ZF con el resto de las políticas comerciales e industriales. A pesar de ello, no se encontraron lazos oficiales entre la Dirección a cargo de las ZF y el Ministerio de Industria. Tampoco se menciona a la herramienta dentro del Plan Estratégico Industrial 2020, no existe articulación ni participación del Poder Ejecutivo Nacional en la política de ZF ni tampoco se encuentra coordinada con otros programas de desarrollo vigentes como las leyes de promoción de la inversión o de parques industriales (CAZF, 2012).

Entre las modificaciones que el CAZF (2012) ha propuesto a la ley de ZF se destaca la intención de permitir el acceso a las políticas públicas de estímulo a la industria a los usuarios de las ZF, por ejemplo como las leyes de promoción a la inversión o de parque industriales.

Tercero, en cuanto al planeamiento y diseño, Farole (2011) indica que la implementación de una ZF se debe basar en un análisis completo que tenga en cuenta la localización, las posibles inversiones, los programas de promoción. Además se deben diseñar en base a las ventajas comparativas de la región en donde se instalan.

La ley 24.331 que da origen al régimen de ZF en Argentina, permite que cada provincia instale dos ZF en su territorio. La decisión de la ubicación de las zonas se basa en la propuesta de los respectivos gobiernos provinciales. En la mayoría de los casos se instalaron las ZF como herramientas de desarrollo en regiones rezagadas del interior del país, con escaso planeamiento y diseño. (Véase las resoluciones del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos¹⁶ de habilitación y aprobaciones de los reglamentos de funcionamiento y operación de las ZF). Los sucesivos debates realizados

6.634/2008, sobre el funcionamiento del Consejo Nacional de Zonas de Procesamiento de Exportaciones (CZPE), y el N° 6.814/2009, que dispone sobre el régimen tributario, cambiario y administrativo de las ZPE.

¹⁶ Actual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

en las Cámaras de Diputados y Senadores en torno a la ley de ZF muestran el excesivo énfasis que se le dio a la herramienta como política de desarrollo, al mismo tiempo que estuvieron ausentes las discusiones en torno al diseño de las ZF para que cumplan dicho objetivo. En otras palabras, se esperaba que la mera instalación del régimen traiga consigo los resultados que las ZF habían conseguido en otros lugares del mundo (Diarios de Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores, 1993 y 1994).

Además la ley sufrió sucesivas modificaciones que dañan la predictibilidad y la transparencia necesarias para la planificación. La mayor parte de las modificaciones fueron en relación con los plazos que se otorgaban para la iniciación de las obras de infraestructura de los proyectos, una vez que el reglamento de funcionamiento y operación fuese aprobado. En el texto original era de quince años, luego fue reducido a dos años (1996), para más tarde extenderse a cuatro años (1998) y nuevamente a quince años en 2004. En 1998 se aprobaron las normas relativas a la habilitación, funcionamiento y control de las ZF. (Resolución General de AFIP 270/98), pero la ley 24.331 nunca fue reglamentada e incluso ha sido afectada por disposiciones de aduana.

III.6 ¿Cuáles son los determinantes del desempeño de las ZF en Argentina?

Las investigaciones expuestas en el Capítulo I dejan en evidencia, ya sea mediante análisis teóricos como a través de estudio de casos, que las ZF exitosas alrededor del mundo cumplen algunos requisitos comunes.

Sin embargo, cabe aclarar que la bibliografía especializada también afirma que aún no existe un análisis sistemático de las ZF que permita, primero, evaluar los costos y los beneficios de la instalación de estos regímenes de manera comparable, y segundo, obtener un arquetipo concluyente sobre un modelo único de ZF exitosa (FIAS, 2008; Farole, 2011 y Farole y Akinci, 2011).

El objetivo de este análisis es lograr una aproximación en la evaluación de los determinantes del desempeño del régimen de ZF en la consecución de los objetivos planteados inicialmente.

Entre los factores analizados se destaca que, en primer lugar, la Argentina no cuenta con un ambiente favorable para el desarrollo de negocios en comparación tanto con los países desarrollados como con otros PED, inclusive varios de la región. Asimismo, estudios sobre el ambiente económico, el marco institucional y la eficiencia de los mercados, posicionan a la Argentina entre el grupo de países con mayores problemas en esos componentes.

En *segundo lugar*, a pesar de que algunos de los incentivos que otorgan las ZF son competitivos, existen ciertos controles y regulaciones que reducen la eficacia del régimen. Entre los más cuestionables se encuentran la imposibilidad de acceder al TAG con productos procesados en las ZF, así como también al resto del MERCOSUR; el montaje de plantas sobre terrenos alquilados por no permitirse su venta o el retiro de las construcciones que se efectúan; y ciertas disposiciones de aduana que violan expresamente la ley de ZF –como el caso de las DJAI–.

En particular con relación al ingreso de productos procesados al TAG desde las ZF, el CAZF (2012) destaca que Argentina permite el ingreso de bienes producidos en ZF de otros países, sin discriminar entre aquellos que presentan antecedentes de elaboración en el país. Con la modificación de esa disposición, en línea con el planteo de Johansson (1994) se podría permitir la instalación de ciertas empresas en las ZF que inicien con actividades de ensamble de productos importados y que con el tiempo le puedan agregar valor. De esta forma se crearía empleo –a través de sustitución de la “mano de obra importada”- y se promovería la transferencia de tecnología.

La legislación brasileña sobre ZPE aborda el potencial problema de la competencia desleal mediante dos disposiciones. Primero, solo permite la importación al TAG de bienes producidos en ZF para consumo, de 20% del total exportado por la ZF en el año calendario. La ley prevé además la protección de las empresas manufactureras instaladas en el TAG de la competencia de las mercancías producidas en las ZPE, así pues en caso de que se constate que la venta de un producto industrializado en una zona al mercado interno tiene un impacto negativo en la industria nacional, el CZPE podrá disminuir el porcentaje que se permite exportar al TAG o incluso prohibir su envío (Art. 3º Ley 11.508). Además se prohíbe la instalación en ZPE de empresas cuyos proyectos evidencien simples transferencias de plantas industriales ya instaladas en el país (Art. 5º Ley 11.508).

El análisis de la **infraestructura**, *tercer factor* estudiado, mostró que las ZF cuentan con la oferta de servicios completa para poner en marcha proyectos productivos, logísticos, comerciales, entre otros.

No obstante, el *cuarto punto*, la **localización**, contrarresta en parte las ventajas que otorga la infraestructura de las ZF en Argentina. La ZF de La Plata, que explica 97% de las transacciones totales de todas las ZF del país, es la más próxima a grandes ciudades, con gran oferta de mano de obra calificada y múltiples canales de distribución, entre ellos uno de los puertos marítimos más grandes del país. Las ZF de Córdoba y Mendoza, que siguen en importancia, también se encuentran en los alrededores de grandes

concentraciones de población y oferta de mano de obra, pero con escasos canales de distribución y a grandes distancias de los puertos marítimos. El resto de las zonas, no solo ésta alejada de centros urbanos, sino que también presenta el problema de canales de distribución deficientes.

Cabe destacar que la disponibilidad de mano de obra calificada en Argentina es un potencial factor que puede ser explotado mediante la instalación de ZF orientadas al desarrollo de productos con mayor valor agregado. No obstante, la concentración de mano de obra se encuentra en aquellas regiones de mayor concentración poblacional, por lo tanto las ZF ubicadas en áreas más rezagadas difícilmente puedan acceder a esta ventaja.

Por último, la ausencia de **compromiso por parte de las autoridades gubernamentales** de alto nivel en Argentina es quizás uno de los factores más relevantes en el desempeño de la herramienta. A la carencia de apoyo se le suma la imposibilidad de articular el régimen de ZF con otros programas de promoción comercial e industrial y la carencia de planificación y diseño.

En Brasil la orientación de la política nacional respecto de las ZPE la traza el CNZPE teniendo en cuenta las prioridades gubernamentales en materia de política industrial, tecnológica y de comercio exterior (Art. 3º Ley 11.508). El MDIC condiciona la instalación de las ZPE a la existencia de ciertos elementos que se tienen en cuenta a la hora de considerar la aprobación de una propuesta.¹⁷ Entre esos se destacan: una infraestructura adecuada, transporte con frecuencia regular, aprovechamiento de las potencialidades locales y regionales de las industrias a instalarse, integración con actividades económicas regionales y nacionales, disponibilidad de mano de obra capacitada, ambiente de negocios favorable e incentivos estatales y municipales (MDIC, sin fecha).

En Colombia se deben cumplir ciertos requisitos para avalar la creación de una ZF: la presencia de infraestructura básica, que en el área no se estén desarrollando actividades, su funcionamiento debe ser continuo, debe formarse a partir de una nueva persona jurídica, y se deben cumplir los compromisos de inversión y empleo detallados por la ley para cada tipo de zona.

Para que este instrumento tenga éxito debe tener un seguimiento que permita adaptar su funcionamiento a los requerimientos de la política y el contexto de la economía en que se implementen (Farole, 2011 y Farole y Akinci, 2011).

¹⁷ La creación de las ZPE se realiza de acuerdo con las propuestas de los Estados o Municipios, tras el cumplimiento de ciertos requisitos (Art. 2º Ley 11.508). Las propuestas son analizadas por el CNZPE y luego elevadas al Presidente de la Nación para su consideración y posterior aprobación o rechazo.

CAPÍTULO IV. COMPATIBILIDAD DE LAS ZONAS FRANCAS ARGENTINAS CON LOS COMPROMISOS REGIONALES Y MULTILATERALES

Desde el punto de vista legal, los países se encuentran limitados a otorgar incentivos fiscales y financieros por las disciplinas que surgen de los acuerdos multilaterales y regionales que los países han firmado (Gari, 2011).

En 1991 Argentina suscribió el Tratado de Asunción para la constitución del MERCOSUR con Brasil, Paraguay y Uruguay. En el año 2012 Venezuela logró la adhesión oficial al bloque como miembro pleno. En el ámbito multilateral los compromisos asumidos por Argentina se enmarcan en los acuerdo de la OMC, organismo del que este país es miembro desde 1995.

IV.1 Las Zonas Francas en el MERCOSUR

Dentro del cronograma de medidas tendientes a cumplir con los objetivos previstos en el Tratado de Asunción, se conformó un subgrupo de trabajo para examinar las disposiciones legales, reglamentarias y normativas que los países miembros tenían con relación al establecimiento de ZF y áreas aduaneras especiales.

Entre 1992 y 1994 se intercambiaron las legislaciones sobre el tema, se analizaron las asimetrías y los tratamientos concedidos a los bienes producidos en estas áreas y se elaboró un procedimiento común. Ese último año, el CMC aprobó la Decisión N°8/94 sobre las “Zonas Francas, las Zonas de Procesamiento de Exportaciones y las Áreas Aduaneras Especiales” que disponía la aplicación del AEC a las mercaderías provenientes de las ZF de sus países miembros, o en el caso de que se tratase de un bien excepcionado, el arancel nacional vigente. Es decir que los bienes producidos en ZF pierden origen.

Existen algunas excepciones establecidas por las siguientes normativas:

1. Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Argentina para la exención de impuestos referentes a la importación de productos originarios del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaos, firmado en Ouro Preto, Brasil, el 17 de diciembre de 1994. Mediante este documento los países acordaron que para el efecto exclusivo del comercio bilateral, los bienes producidos en dicha zona franca y esa área aduanera especial, respectivamente, gocen de la exención del AEC o de los impuestos nacionales de importación, en caso de que corresponda (art. 1º). La

Decisión N°8/94 dispone que “las Áreas Aduaneras Especiales existentes de Manaos y Tierra del Fuego, constituidas en razón de su particular situación geográfica, podrán funcionar bajo el régimen actual hasta el año 2013”. No obstante, Brasil y Argentina dictaminaron mediante normativas nacionales la extensión del régimen especial hasta el año 2023.

2. Condiciones de Acceso en el Comercio Bilateral Brasil-Uruguay para productos provenientes de la Zona Franca de Manaos y de la Zona Franca de Colonia. Decisión CMC N° 9/01. Esta normativa prevé un listado de bienes producidos en las respectivas ZF que ingresan al país socio sin pagar el AEC. En 2007, mediante la Decisión 60/07, se extendió el plazo para la vigencia de la excepción hasta diciembre de 2012 y se agregó la Zona Franca de Nueva Palmira. En diciembre de 2012 el plazo fue prorrogado hasta fines de 2013 (Decisión N°63/12).
3. Condiciones de Acceso en el Comercio Bilateral Argentina-Uruguay para productos provenientes del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Colonia. Decisión CMC N°1/03. Esta normativa reemplaza a las condiciones de acceso conferidas en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N°1 (ex Convenio Argentino-Uruuguayo de Complementación Económica – CAUCE). Mediante esta Decisión los países se otorgaron mutuamente acceso a sus mercados de ciertos productos y montos limitados para los bienes producidos en las respectivas ZF y áreas aduaneras.

En los casos particulares de la Zona Franca de Manaos, en Brasil, y el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego, en Argentina, el régimen difiere de la estructura de ZF descripta a lo largo de este trabajo. Ambos se encuentran dentro del TAG, aunque rige un nivel arancelario menor al doméstico, a diferencia de las ZF propiamente dichas que se ubican fuera del TAG. Estos regímenes fueron creados en el marco de una estrategia geopolítica por ser regiones aisladas y de difícil acceso, con el fin de fomentar su desarrollo económico. La producción originaria de Manaos y Tierra del Fuego está destinada al mercado interno y, como se mencionó, está exceptuada del pago del AEC en el comercio bilateral.

IV.2 Las Zonas Francas en el marco de la OMC

La Argentina, como miembro de la OMC, se ha comprometido a mantener las políticas comerciales dentro de los límites convenidos en el marco de los acuerdos firmados. A pesar de que ningún acuerdo de la OMC hace alusión directa a las ZF, algunos de los

contratos establecen provisiones con relación con el comercio de bienes y servicios que disciplinan el otorgamiento de incentivos fiscales y financieros, en particular aquellos que discriminan a productos o servicios extranjeros o provocan distorsiones en el comercio.

IV.2.a Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias

El Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (ASMC) de la OMC disciplina la concesión de subvenciones y la aplicación de medidas compensatorias para neutralizar el daño causado por las importaciones subvencionadas. Más específicamente, el ASMC contiene las normas en virtud de las cuales se pueden conceder o no subvenciones, distinguiendo aquellos que puedan tener un efecto distorsivo sobre el comercio de bienes. En esos casos se dispone de un mecanismo de solución de diferencias, que puede determinar la aplicación de derechos compensatorios una vez investigados los criterios establecidos en el Acuerdo. Cabe destacar que aunque el ASMC no hace alusión a los servicios, incluye normativas para aquellos casos en que exista oferta de servicios subsidiados a productores de bienes.

En el ámbito de aplicación del Acuerdo, solo las medidas que se clasifiquen como “subvenciones específicas” están sujetas a disciplinas multilaterales. Para que una medida sea definida como subvención debe cumplir tres requisitos: 1) representar una contribución financiera; 2) ser otorgada por parte de un gobierno o cualquier organismo público en el territorio de un miembro; y 3) debe implicar la concesión de un beneficio. El beneficio significa que la contribución otorga al destinatario de la subvención una ventaja que no puede obtener en el mercado.

Además la contribución debe ser otorgada a un destinatario específico, ya que se considera que la subvención está extendida a toda la economía no existe distorsión en la asignación de recursos. El ASMC define la especificidad con cuatro criterios: cuando se destina la subvención a (1) empresas determinadas, (2) a determinados sectores, (3) a empresas ubicadas en cierta región o (4) a ciertos productos que bajo el cumplimiento de ciertos requisitos como destinados a la exportación o que utilizan insumos nacionales.

El ASMC clasifica las subvenciones específicas en prohibidas y recurribles. Las *prohibidas* son aquellas que están relacionadas con el desempeño exportador o con requerimientos de contenido local. El anexo I del Acuerdo incluye un listado de subsidios a la exportación prohibidos, no obstante se considera que pueden existir subvenciones que estén ligadas al desempeño exportador, *de iure* o *de facto*, aunque no estén en dicha lista. Algunos miembros están exceptuados de la prohibición sobre las subvenciones a

las exportaciones, entre ellos los países menos desarrollados (según criterio de Naciones Unidas) y aquellos listados en el Anexo VII (b) hasta que su ingreso nacional per cápita alcance US\$ 1.000 en dólares constantes de 1990 por tres años consecutivos. Estos países tienen la posibilidad de solicitar prórroga al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias para extender el plazo de eliminación de las subvenciones prohibidas. En caso de que no se otorgue la extensión, el país miembro dispone de dos años para eliminar las subvenciones a la exportación a partir del momento de finalización del último período autorizado. O bien deben eliminar los subsidios de aquellos productos que alcancen “competitividad exportadora” (cuando el producto alcanza una participación en el comercio mundial de 3,5% de dicho producto por dos años consecutivos) en un período de dos años.

Los países que no sean clasificados por ninguna de las dos condiciones anteriores debieron eliminar sus subsidios a la exportación en los ocho años hasta el 31 de diciembre de 2002. La última extensión se otorgó en 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013. En dicha extensión, los países miembros se comprometieron a no pedir nuevas prórrogas y eliminar los subsidios a la exportación no más allá de diciembre de 2015. Argentina no está incluida en el grupo que se beneficia con dichas prórrogas, ya que no solicitó su extensión.

Las subvenciones *recurribles* se refieren a cualquier subvención que se puede clasificar como subvención según los criterios expuestos anteriormente, pero que no se encuentra dentro de las *prohibidas*. Estas subvenciones pueden aplicarse, siempre y cuando no causen efectos adversos en los intereses de otros miembros (por ejemplo, daño a la industria doméstica de otro miembro, nulidad o deficiencia de los beneficios que surjan directa o indirectamente de otros miembros bajo GATT 1994 o perjuicio serio de los intereses de otro miembro). Cualquier miembro que se considere afectado negativamente por un subsidio *recurrible* puede requerir una consulta con el miembro que lo aplica y puede, eventualmente, recurrir al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Las subvenciones *no-recurribles* son aquellas que no cumplen con el criterio de especificidad o ciertos subsidios que sí son específicos pero son utilizados con fines avalados por el ASMC como la asistencia para tareas de investigación, regiones con desventajas, promoción de la adaptación de la infraestructura e instalaciones a nuevos requerimientos ambientales, entre otros.

IV.2.a.1 Implicaciones para las zonas francas argentinas

Para determinar si las ZF de Argentina son consistentes con las disciplinas de la OMC estipuladas en el ASMC es necesario analizar si los incentivos que éstas otorgan constituyen una subvención en el sentido de dicho Acuerdo y determinar qué clasificación les aplica.

Los incentivos fiscales ofrecidos por Argentina en las ZF cumplen los tres requisitos necesarios para constituir una subvención según la definición del ASMC: implican una contribución financiera, son otorgadas por el gobierno y confieren un beneficio que les otorga una ventaja a las empresas que se instalan en ellas en comparación con las que operan en el TAG. Además cumplen el requisito de especificidad regional, ya que los incentivos están destinados a determinadas empresas ubicadas en una región geográfica designada –la zona franca–.

Sin embargo, varios tipos de incentivos fiscales que forman parte del paquete otorgado en el régimen de ZF de Argentina, están excluidos, según el ASMC de la definición de subvención (Nota al pie p. 1 y Anexos I y II del ASMC):¹⁸

1. La exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados por una cuantía que no exceda la de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno (Nota al pie p. 1 y Anexo I.g del ASMC).
2. La exención, remisión o aplazamiento de impuestos indirectos en cascada que recaigan en insumos (bienes o servicios) consumidos en la producción del producto exportado (Anexo I.h del ASMC).
3. La remisión o devolución de las cargas a la importación percibidas sobre insumos consumidos en la producción del producto exportado (Anexo II.i del ASMC).

Numerosos programas notificados a la OMC están relacionados con los regímenes de ZF, aunque esto no implica la medida sea una subvención *prohibida*. Argentina es el único país del MERCOSUR que ha notificado sus ZF a la OMC con relación a los artículos XVI GATT 1994 y 25º ASMC.

Varios de los miembros que han solicitado las extensiones en los plazos para eliminar los programas de subvenciones lo han hecho con relación a sus zonas, lo cual muestra cierta preocupación al respecto (Gari, 2011). Argentina no ha pedido extensiones para la eliminación de su régimen de ZF ya que según la ley 24.331 solo otorga incentivos

¹⁸ Se debe recordar que la discusión sobre los incentivos fiscales que están incluidos en esta excepción es aún debatido a nivel doctrinario (Gari, 2011).

fiscales que están amparados por las exclusiones de la definición de subvención dispuestas por el ASMC.

La OMC confiere a los miembros la posibilidad de requerir por escrito información sobre la naturaleza y extensión de cualquier subvención que aplique otro miembro. Pero hasta el momento no existen antecedentes de requerimiento de información sobre los incentivos fiscales otorgados en el marco de ZF ni tampoco sobre demandas con relación al régimen. Según Gari (2011) una de las causas puede surgir de la Decisión de la Conferencia Ministerial sobre la Implementación de algunos Aspectos y Preocupaciones, en la que se solicita a los miembros ejercitar con respeto la posibilidad de desafiar medidas implementadas por PED que buscan alcanzar legítimos objetivos de desarrollo como crecimiento regional, investigación en tecnología, diversificación de productos, y desarrollo e implementación de métodos de producción amigables con el medio ambiente; dentro de los cuales se puede clasificar a las ZF.

IV.2.b Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) no incluye provisiones en relación a las subvenciones. No obstante propone el mandato para su negociación y además las disciplinas de *Trato Nacional (TN)* y *Nación Más Favorecida (NMF)* incluidas en el acuerdo limitan la discrecionalidad para que los miembros apliquen incentivos fiscales o financieros en el comercio de servicios.

El *TN* requiere que los servicios o proveedores de servicios de cualquier otro miembro sean tratados no menos favorablemente que aquel dado a los servicios o proveedores similares a nivel local, con relación a todas las medidas que afectan la provisión de servicios (art. XVII del AGCS). Se considera que el trato es menos favorable si modifica las condiciones de competencia en favor de los servicios o proveedores de servicios del miembro que otorga ese trato.

Para el caso particular de las ZF, el *TN* implica que no se puede restringir el acceso a los beneficios de la zona en función del origen del prestador de servicios; tampoco pueden los usuarios de ZF proveer de servicios al TAG en condiciones de competencia con servicios similares de origen extranjero fuera de la zona franca.

La ley de ZF argentinas puede estar infringiendo el *TN* mediante el artículo 5 de la ley 24.331, ya que estipula que "...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”. Esta disposición contradice la disposición sobre *TN* en el sentido de que impone a los usuarios de las ZF la utilización de proveedores, tanto de bienes como de servicios, locales disponibles donde la ZF esté ubicada. No obstante, ningún miembro ha presentado requerimientos de información ante la OMC sobre esta cuestión.

Las disposiciones sobre *NMF* obligan a que los servicios y los proveedores de servicios de un miembro obtengan un trato no menos favorable que aquellos que provengan de cualquier otro miembro. Es decir que si se otorgan incentivos fiscales o financieros a los prestadores de servicios de un país, no se puede negar otorgar a prestadores de otro país miembro los mismos incentivos (art. II.2 del AGCS).

Con relación a las ZF, éstas deben estar abiertas a proveedores de cualquier origen sin discriminar entre ellos. En este sentido, las ZF de Argentina no tienen disposiciones que contradigan el trato de *NMF*.

CONCLUSIONES

La implementación del régimen de ZF en Argentina comenzó en un contexto de estabilización y reestructuración de la economía nacional a principios de los noventa. En un escenario de apertura comercial, las ZF surgieron como una herramienta que debía ayudar a mejorar la inserción internacional impulsando las exportaciones y la actividad industrial, en particular de las regiones más rezagadas del país.

Los antecedentes de la utilización del programa se encontraban en el rol que las ZF habían tenido en la industrialización de varios países asiáticos a partir de la década de los setenta. Sin embargo, el escenario internacional y las condiciones económicas bajo las cuales se había desarrollado el modelo asiático diferían notablemente de las que enfrentaba la Argentina a principios de los años noventa. De todas formas, el régimen de ZF se implementó en base a los lineamientos vigentes en aquel momento en varias regiones del mundo. El modelo buscaba atraer inversiones, impulsar el incremento y la diversificación de las exportaciones y generar empleo, entre otros.

En la actualidad el país cuenta con diez ZF distribuidas en nueve provincias y la evidencia muestra que el régimen no ha logrado alcanzar las metas planteadas originalmente en base a los criterios analizados. Las ZF representan una proporción muy baja del comercio total argentino y su participación en las exportaciones es casi nula. Las empresas instaladas en ellas son mayormente de capitales nacionales y se dedican al almacenaje y distribución de productos importados al mercado interno. Estas actividades absorben escasa mano de obra, generan bajos eslabonamientos con el resto de la economía y no generan *per se* innovación tecnológica.

Por otro lado, estos bienes no pueden sufrir transformación industrial en las ZF para que su ingreso al TAG sea autorizado, lo cual impone restricciones adicionales al desarrollo de actividades de producción en las ZF que, como en el resto del mundo, podrían comenzar con meras tareas de ensamblaje para luego agregarle valor a través del aprendizaje y la incorporación de tecnología.

Aún no existe una metodología sistemática en la bibliografía especializada que permita realizar un análisis comparable para determinar por qué algunas ZF funcionan y otras no. No obstante, los estudios de casos muestran ciertos rasgos comunes entre aquellas zonas exitosas. A dieciocho años de la implementación del régimen en Argentina, esta política no ha sido evaluada y por lo tanto no se han podido identificar las fallas en el diseño y/o operación que obstaculizan su pleno funcionamiento. La presente

investigación intentó, pues, realizar una aproximación al análisis del desempeño de las ZF de Argentina.

Entre los principales resultados se encontró que la ausencia de un clima favorable para los negocios en Argentina representa un obstáculo para el desarrollo del programa de ZF. Además existen agravantes con relación a las ZF, que en lugar de convertirlas en “islas” donde se podría mejorar la seguridad jurídica e institucional para las inversiones –ante la imposibilidad de hacerlo para la totalidad del territorio- empeoran su condición con relación al TAG. Entre ellos, la ley que crea las ZF no ha sido reglamentada, lo cual deja vacíos en el marco jurídico del régimen; y por último, existen disposiciones de aduana que contradicen lo dispuesto por la ley nacional.

Otros de los factores que desincentivan a las empresas a ubicarse en las ZF son: la imposibilidad de ingresar al mercado interno (salvo ciertas excepciones) y por lo tanto al mercado regional) bienes procesados en ellas; la construcción de plantas sobre terrenos alquilados y los controles excesivos.

El análisis mostró que las ZF de Argentina cuentan con infraestructura adecuada en cuanto a la provisión de servicios básicos e incluso algunos de valor agregado como consultoría de comercio exterior, logística y telecomunicaciones. Sin embargo, la localización de algunas ZF en regiones alejadas de centros urbanos importantes, contrarresta la calidad de la infraestructura por su difícil acceso y la escasa conexión con canales de distribución internacional a bajo costo, así como por la menor oferta de mano de obra calificada.

Por último, una de las falencias más importantes del régimen se encuentra en la ausencia de promoción estatal. El programa de ZF se encuentra a cargo de una Dirección Nacional, en términos jerárquicos dos niveles por debajo de un Ministro, y tampoco se observaron muestras de articulación con el resto de las políticas comerciales e industriales. Además, existen carencias en cuanto a la planificación y el diseño de las zonas.

Favorablemente, la ley de ZF de Argentina no presenta incompatibilidades con los compromisos que el país ha asumido en el marco del MERCOSUR; y aunque podría estar infringiendo las disciplinas de TN de la OMC, ningún miembro ha presentado requerimientos de información sobre esta cuestión.

Como se mencionó anteriormente, el régimen fue creado en un contexto nacional e internacional significativamente diferente al actual, y por lo tanto necesita ser reevaluado para su mejor adaptación al escenario que debe enfrentar hoy. Los resultados aquí

presentados son una primera aproximación a los determinantes del desempeño de esta herramienta y representan un punto de partida para una investigación más profunda de cada uno de los factores que explican su desempeño.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía Citada

Banco Mundial. 2013. *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium Size Enterprises. Economy Profile: Argentina*. Washington, DC.

<http://www.doingbusiness.org/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/ARG.pdf>

Behrman, J. N. 1972. *The Role of International Companies in Latin America: Autos and Petrochemicals*. Lexington, MA: Lexington Books.

BID-INTAL.2012. *Políticas activas en países del MERCOSUR frente a desaceleración internacional*. Carta Mensual N°188. Abril.

<http://www.iadb.org/intal/CartaMensual/Cartas/Articulo.aspx?Id=b80c8202-f93b-47de-b5b1-8eb2167b4fa6&lang=es>

Capello, Marcelo. 2012. *La tendencia de la macro golpea a las economías regionales*. Revista de novedades económicas, Año 34, Edición N° 694.

http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2315-La%20tendencia%20de%20la%20macro.pdf

Comité Argentino de Zonas Francas. 2012. *Zonas Francas Argentinas*.

Cruciani, Mario. 2011. *Evaluación de las zonas francas: a quince años de la Ley 24.331*. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social, AFIP, Separata Temática 08.

<http://www.portasur.com.ar/idiomas/espanol/informe.pdf>

Diarios de Sesiones de Cámara de Diputados. Fechas: 10 de noviembre de 1993, 2 de diciembre de 1993, 7 de diciembre de 1993, 13 de abril de 1994, 11 de mayo de 1994.

Diarios de Sesiones de Cámara de Senadores. Fechas: 15 de diciembre de 1993, 29 de diciembre de 1993, 9 de febrero de 1994, 15 de marzo de 1994, 18 de mayo de 1994.

Dunning, J.H. 1980. *Towards an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests*. Journal of International Business Studies, Vol. 11, Issue 1, pp. 9—31.

Farole, Thomas. 2011. *Special Economic Zones in Africa: Comparing the performance and learning from global experiences*. World Bank. February.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2268/600590PUB0ID181onomic09780821386385.pdf?sequence=1>

Farole, Thomas y Akinci, Gokhan, ed. 2011. *Special Economic Zones. Progress, Emerging Challenges and Future Directions*. The World Bank Group.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2341/638440PUB0Exto00Box0361527B0PUBLIC0.pdf?sequence=1>

FIAS. 2008. *Special Economic Zones. Performance, Lessons Learned and Implications for Zone Development*. Washington, DC. World Bank. Abril.

<https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/SEZs%20-%20Performance,%20Lessons%20Learned%20and%20Implications%20for%20Zone%20Development.pdf>

García del Río, Marina. 2011. *MERCOSUR-MERCOSUL: Tierra del Fuego y Manaos*. Blog Derecho Internacional Público y de la Integración. Junio. (Consultado 9 de septiembre de 2012).

<http://catedradipblicorg.blogspot.com.ar/2011/06/mercosur-mercosul-tierra-del-fuego-y.html>

Gari, Gabriel. 2011. *The use of free zones for the promotion of the offshore industry in MERCOSUR Countries: A reasonable choice?* Policy Brief N°IDB-PB-138. Integration and Trade Sector. BID. Diciembre.

Gayá, Romina y Michalczewsky, Kathia. 2011. *El Salto Exportador del MERCOSUR en 2003-2008. Más allá del boom de las materias primas*. BID-INTAL, Buenos Aires.

<http://www.iadb.org/document.cfm?id=36331396>

Granados, Jaime. 2005. *Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado*. Revista Integración y Comercio N° 23, BID.

Guangwen, Meng. 2003. *The theory and practice of free economic zones: a case study of Tiankin, People's Republic of China*. Universidad de Heidelberg.

<http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/3244/1/fez-meng.pdf>

Hamada, K. 1974. *An Economic Analysis of the Duty Free Zone*. Journal of International Economic, Volúmen N° 4.

IERAL. 2011. *Una Argentina competitiva, productiva y federal. Clima de negocios en Argentina*. Fundación Mediterránea, Documento de Trabajo N°4, Año 17 – Edición N° 88.

http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/1746.pdf

Jayanthakumaran, J. 2003. *Benefit-Cost Appraisals of export processing zones: a survey of the literature*. Development Policy Review, Volúmen N° 21.

Johansson, H. 1994. *The Economics of Export Processing Zones Revisited*. Development Policy Review, Volumen N° 12.

Johansson, H. y Nilsson, L. 1997. *Export Processing Zones as Catalyst*. World Development, Volúmen N° 25.

Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice. *Economía Internacional: Teoría y Política*. Addison-Wesley, 2006.

Laquinto, Kalinka. 2012. *A reinvenção da ZPE*. Revista Conjuntura Econômica, Volumen 66 N° 06, pp.52-57, junio.

<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageld=4028809A203E1B74012048F081154692&contentId=8A7C82C537E266830137EC4823024221>

Ley 11.508. 2007. *Regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. Com as alterações introduzidas pelas Leis nos. 11.732/2008, 12.507/2011 e 12.546/2011*. Legislação Básica, ABRAZPE.

<http://www.abrazpe.org.br/index.php/download/category/8-legislacao-basica?download=177:lei-11508-de-xxxxx-de-2007>

MDIC. (sin fecha). *Zonas de Processamento de Exportação*.

http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1224506583.pdf

Mellado, Noemí B., direc. 1996. *Zonas Francas y Mercosur. La Zona Franca de La Plata*. Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Ramos Martínez, Alejandro; Gayá, Romina; Campos, Rosario y Michalczewsky, Kathia. 2012. *Marcos teóricos para el análisis de las zonas de procesamiento de exportaciones en América Latina y el Caribe*, BID-INTAL, julio.

<http://www.iadb.org/document.cfm?id=36999252>

Signa Boyenge Jean-Pierre. 2007. *ILO Database on export processing zones (revised)*, Ginebra, abril.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_80_engl.pdf

Milner, Chris. 1990. *Identifying and quantifying anti-export bias: the case of Cameroon*. Volume 126, Issue 1.

Ricardo, David. 1817. *Principios de Economía Política y Tributación*.

Smith, Adam. 1776. *Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*.

Vives, María Luisa. 2000. *Las zonas francas*. Errepar, Buenos Aires.

Urdapilleta, Francisco V. 2010. *Infraestructura ferroviaria argentina: tren de cargas*. Programa de Asesoría Parlamentaria, Fundación Nuevas Generaciones en cooperación internacional con Fundación Hanns Seidel.

http://www.nuevasgeneraciones.com.ar/documentos2/archivos/000005-Obra_P%C3%BAblica/000002-Infraestructura%20ferroviaria%20Argentina%20-%20Tren%20de%20cargas.pdf

White, J. 2011. *Fostering Innovation in Developing Economies through SEZs. Chapter 8. Special Economic Zones. Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Edited by Thomas Farole and Gokhan Akinci. The World Bank.

World Economic Forum (WEF). 2012. *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Ginebra.

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

World Export Processing Zones Association (WEPZA). 2003. *Island of Delos, 166 B.C. One of the first known freezones*. Monthly Newsletter, March.

<http://explorersfoundation.org/glyphery/410.html>

Bibliografía General

Amendolara, Matías. 2009. *Estudio Comparativo de las zonas francas en España y Argentina*. Cuadernos del Instituto AFIP

Argentina en Noticias. 2011. *Tecnópolis del Sur, Bahía Blanca*. Marzo 11.

<http://www.argentina.ar/es/ciencia-y-educacion/C6947-tecnopolis-del-sur-bahia-blanca.php>

Ariza, Jorge Luis. 1994. *Zonas Francas. Un aporte al desarrollo regional*. Revista de Relaciones Internacionales N° 7.

http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R7/R7EST08.html

Cicowicz, Martín y Posadas, Josefina. 2001. *Características regionales y sectoriales del empleo y del desempleo*. Cuadernos de Economía N°55, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

<http://www.ec.gba.gov.ar/prensa/Archivos/Cuaderno55.pdf>

CREEBBA. 2010. *Indicadores de Actividad Económica N°111*. Bahía Blanca. Julio

<http://www.creebba.org.ar/iae/iae111.zip>

_____. 2011. *Indicadores de Actividad Económica N°119*. Bahía Blanca. Noviembre.

<http://www.creebba.org.ar/iae/iae119.zip>

Cristiano, Gabriela; Gimenez, Mabel y Sastre, Susana. 1998. *Perfil agroindustrial para la zona franca Bahía Blanca – Coronel Rosales*. Universidad Nacional del Sur.

El Diario de Bahía. 2009. *Herramienta para el desarrollo*. Noviembre 06.

<http://www.eldiariodebahia.com.ar/contenido.shtml?x=53518>

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. 2003. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Ariel Sociedad Económica.

Información Legislativa. *Código Aduanero. Sanción Ley N° 22.415*.

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/texact.htm>

La Nueva Provincia. 2010. *Quedó constituido Tecnópolis del Sur*. Agosto 21.

http://www.lanueva.com/edicion_impresa/nota/21/08/2010/a81120.html

Madani, Dorsati. 1998. *A review of the role and impact of export processing zones*. World Bank.

Mankiw, Gregory. 2008. *Macroeconomía*. Antoni Bosch

Matesanz Gómez, David y Sánchez Díez, Ángeles. 2005. *Las relaciones económicas internacionales y el desarrollo económico*. América Latina a fines del siglo XX. El caso argentino. Centro de Investigación Latinoamericano Europa.

McCalla, Robert. 1990. *The geographical spread of free zones associated with ports*. Geoforum, Volúmen N° 21.

MECON. 2011. *Complejos exportadores provinciales. Informe Anual 2010*. Dirección de Programación Económica Regional.

http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/complejos_exportaciones_provinciales_2010.pdf

Mesquita Moreira, Mauricio; Volpe, Christian; Blyde, Juan S. 2008. *Unclogging the arteries. The Impact of Transport Cost on Latin American and the Caribbean Trade*. BID.

Ministerio de Economía de Buenos Aires. 2011. *Panorama productivo de la provincia de Buenos Aires*, Subsecretaría de Hacienda.

<http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/presentacion1.php>

_____. *Medición de la Economía Provincial. Provincia de Buenos Aires y sus municipios 1993-2004*, Dirección Provincial de Estadística, 2005.

<http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/pdf/informetotalpbq.pdf>

_____. 2001. *Exportaciones de la Provincia de Buenos Aires 1993-2000*, Dirección Provincial de Estadística. <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/pdf/export1.pdf>

OMC. 2005. *Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias*.

http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf

Portugal-Perez, Alberto y Wilson, John S. 2010. *Export Performance and Trade Facilitation Reform*. The World Bank, Development Research Group, Trade and Integration Team.

Steinberg, Federico. 2004. *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*. Universidad Autónoma de Madrid.

Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de Argentina. 1907. *Ley 5.142. Zona Franca de La Plata*. <http://www.comercio.gov.ar/descargas/zonasfrancas/ley5142.doc>

_____. 1910. *Ley 8.092. Zona Franca de Concepción del Uruguay*. <http://www.comercio.gov.ar/descargas/zonasfrancas/ley8092.doc>

UNCTAD. 2003. *¿Peligran las zonas industriales francas? Las normas de la OMC sobre subvenciones. Opciones para el futuro.* Nota de información.