

# PROYECTO DE LEY

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina ect...*

## CREACION DE UNA ZONA FRANCA PARA EL COMERCIO MINORISTA EN LA PROVINCIA DE SALTA

ARTICULO 1.- Declárase de Interés Público y Estratégico Nacional la Creación de una “Zona Franca para el comercio minorista” en las Zonas de Frontera de la Provincia de Salta.

ARTÍCULO 2.- A los efectos de la presente Ley se considera Zona de Frontera, al espacio adyacente al límite internacional de la República Argentina en la Provincia de Salta, con las Repúblicas de Chile, Bolivia y Paraguay.

ARTÍCULO 3.- La delimitación de la Zona de Área de Frontera para la Provincia de Salta, es la establecida en el Anexo II del Decreto 253/2018 “Zonas de Seguridad de Fronteras. Apruébase Cartografía Oficial. Facultades.”:

- Área de Desarrollo de Frontera TARTAGAL

Comprende la parte de los departamentos San Martín y Rivadavia incluida en la Zona de Seguridad de Frontera.

- Área de Desarrollo de Frontera ORÁN

Comprende los departamentos Santa Victoria e Iruya y la parte de departamento Orán incluida en la Zona de Seguridad de Frontera.

- Área de Desarrollo de Frontera LOS ANDES

Comprende la parte de los departamentos Los Andes y La Poma incluida en la Zona de Seguridad de Frontera

ARTICULO 4 .- La autoridad de aplicación de la presente ley, será la que determine el Poder Ejecutivo en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación, o en el que en el futuro absorba su competencia, y deberá implementar las siguientes acciones, sin que esta enunciación pueda considerarse taxativa.:

- a) Estímulos suficientes que propendan a la radicación y arraigo de población;
- b) Adecuar la infraestructura de transporte y comunicación;
- c) Apoyo de carácter económico y financiero que faciliten la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales de las zonas;
- d) Régimen diferenciado crediticio, impositivo y arancelario para instalar industrias o ampliar los existentes;
- e) Facilidad de acceso a la tierra y vivienda propia;
- f) Conveniente asistencia técnica a la economía regional;
- g) Elevación del nivel educacional, sociocultural y sanitario;
- h) Accesibilidad y apoyo económico a los emprendimientos turísticos;

i) Capacitación, estímulo y apoyo profesional a fin de aumentar y mejorar la producción agrícola ganadera específica de la zona;

j) Creación de un fondo nacional específico a fin de cumplir los objetivos establecidos en la presente Ley;

j) Todo otro tipo de facilidad que propenda a la consecución de los objetivos perseguidos.

ARTICULO 5.- El Poder Ejecutivo Nacional autorizará operaciones de comercio al por menor en la “Zona Franca de la Provincia de Salta” en un todo de acuerdo a las facultades otorgadas en el Artículo 9 de la Ley 24.331.

ARTICULO 6.- Las medidas promocionales resultantes de las orientaciones contenidas en esta Ley serán coordinadas en las Áreas de Frontera por un comisionado, representante de cada uno de los departamentos integrantes de la zona de frontera (General José de San Martín, Iruya, Orán, Santa Victoria, Rivadavia, Los Andes y La Poma), quienes deberán ser Argentinos nativos con domicilio y residencia en el departamento al que corresponda la representación.

ARTÍCULO 7.- Serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional en forma conjunta con el Poder Ejecutivo Provincial.

ARTICULO 8.- Las funciones específicas del comisionado de zona de área de frontera serán determinadas en la reglamentación de la presente Ley.

ARTICULO 9.- En la zona de área de frontera y a los fines de lo establecido en la presente Ley, se fomentará la radicación de habitantes argentinos nativos, o argentinos naturalizados y extranjeros con probado arraigo al país.

ARTÍCULO 10.- Las vacantes de cargos docentes o de funcionarios públicos provinciales en la zona de frontera deberán ser cubiertas por argentinos nativos o naturalizados, con seis (6) años de ejercicio de la ciudadanía como mínimo, priorizando a los residentes en el mismo departamento.

ARTÍCULO 11.- Las características, formato, modo y plazo de presentación de los «Planes de Desarrollo y Seguridad», según lo establecido en la Ley Nacional N° 18.575, se determinarán en la reglamentación de la presente Ley.

ARTICULO 12.- Invitar a la Provincia de Salta a adherir a las disposiciones contenidas en la Ley Nacional N° 18.575.,

ARTÍCULO 13.- La presente Ley será reglamentada dentro de los sesenta (60) días a partir de su publicación.

ARTICULO 14.- De forma.

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo fundamental la creación de una “ZONA FRANCA PARA EL COMERCIO MINORISTA” en la Provincia de Salta y de ese modo fortalecer el área geográfica denominada Norte Argentino.

Es menester resaltar que los Gobernadores que integran esa región lanzaron en Diciembre de 2020 el consejo regional del norte grande argentino.

En sus considerandos, el acta firmada por los gobernadores establece que la integración regional Norte Grande “implica reconocer la importancia estratégica de 849.563 km<sup>2</sup> (30,6 % de la superficie del país), la concentración de 9.872.598 de habitantes (21,8% de la población del país), el tercio de la superficie sembrada del país con una matriz productiva diversificada que permite una actividad económica asociada a la minería (litio, cobre y demás minerales), hidrocarburos (petróleo y gas), turismo, cultura, industrias y comercio”.

Sin lugar a dudas la creación de un Zona Franca para el comercio minorista en el área de Frontera fortalecerá la actividad económica de la Región asimismo se logrará un ordenamiento de la importante actividad económica que se desarrolla en la Región muchas veces en forma ilegal.

El sitio web [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2468-99632019000200003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2468-99632019000200003), realiza un exhaustivo y pormenorizado análisis de la situación que se vive a diario en las fronteras del Norte argentino bajo el título: “El contrabando vinculado al comercio informal de mercaderías en el noroeste argentino y su relación con el desarrollo económico” por Lucia Cid Ferreira y León Lizarraga.

“... El contrabando vinculado al comercio informa a la luz de los conflictos acaecidos en el año 2017 en la frontera argentino-boliviana

En la primera mitad del año 2017 un importante conflicto se produjo en los pasos fronterizos que unen Bolivia y Argentina, con movilizaciones y cortes de ruta también en Salta, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero, conflicto que se venía gestando a raíz de los mayores controles que ha procurado implementar el poder ejecutivo nacional, desde la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2015, sobre las fronteras, incluyendo la actividad de los llamados «bagayeros» y «bolseros», o «trabajadores de frontera» como se autodenominan.”

“...Ya en noviembre del 2015 informaban los medios de comunicación que en paso argentino de Pocitos (Bolivia), los bagayeros se oponían a que la Gendarmería Nacional tome el control del tráfico de mercadería en la zona y amenazaban con cortar el puente internacional (*LA NACIÓN*, 11/11/2015). En agosto de 2016, en la frontera Villazón-La Quiaca, fuentes locales admitían que la frontera era un colador, con decenas de cruces no autorizados y que pasaban mercadería o personas indocumentadas con facilidad. A días de asumir el secretario de Seguridad, Eugenio Burzaco, consideraba que la zona limítrofe con Bolivia —como también con Paraguay— era «caliente» (aludiendo al tráfico de drogas) y anunciaba que se trabajaría en la «frontera que se ha tornado extremadamente permeable». En ese marco se puso en marcha la Secretaría de Fronteras (*LA NACIÓN*, 16/08/2016). En mayo de 2017, en una noticia sobre el insólito caso de contrabando de cocaína en carretilla en la frontera con Salvador Mazza, se apuntaba que el puente internacional allí ubicado tenía un intenso tránsito cada día, con el paso en forma repetida de bagayeros que cruzan diferentes mercancías, en especial artículos de indumentaria que llegan a los puntos de venta en varias ciudades en las llamadas «saladitas». En medio de ese movimiento diario de miles de personas se filtrarían además organizaciones narcos, que también ingresan por pasos no habilitados, como sucedió en este caso, muy cerca del puente internacional, «en una zona conocida como La Picada, lugar de cañaverales en el que el límite entre los

fondos de una propiedad en la Argentina y una vivienda en Bolivia no supera los quince metros» (*LA NACIÓN*, 27/05/2017). El 2 de junio informaba ese diario que unos 5000 bagayeros de la zona de Orán montaron piquetes y protestas en la ruta nacional n°. 50, provocando que esta ciudad quedara sitiada...”

“...Reclamaban que cesen los controles de Gendarmería y los operativos de secuestro de bultos de 80 kilos que cargan en sus espaldas. Desde el inicio del año hasta esa fecha, Gendarmería incautó más de 200 millones de pesos en mercadería en operativos realizados en las rutas 50, 9 y 34. En Tucumán también estallaron las protestas, con demandas similares a las que se exteriorizaron en Salta. La protesta se gestó en la localidad de Tapia, sobre la ruta 9. El secretario de Fronteras Luis Green sostuvo a *LA NACIÓN* que lo que «se está haciendo en esa zona es controlar las fronteras para impedir que ingrese el contrabando. El contrabando compite deslealmente con la producción argentina dañando nuestra economía». Respecto de los bagayeros, consideró que «en realidad son personas explotadas por capitalistas del contrabando. Son jóvenes de Orán y localidades cercanas que destruyen su salud cargando enormes bultos de hasta 60 kilos con mercaderías ilegales. Estos jóvenes son víctimas de un sistema perverso que los usa como mano de obra esclava. Queremos que los jóvenes tengan un futuro mejor»(*LA NACIÓN*, 02/06/2017). A su vez, la ministra de Seguridad de la nación, Patricia Bullrich, señaló: «Tratamos de convertir a los bagayeros en importadores que van a tener un límite de importación por día y la mercadería que va a venir va a tener un sello de la AFIP» (*LA NACIÓN*, 24/06/2017). Según la nota periodística, una de las localidades más implicadas en esa forma de vida que basa el sustento diario en el cruce de mercaderías, es la salteña Aguas Blancas. Allí viven 3000 personas y no hay actividad económica más allá del cruce de bultos a través del río Bermejo desde la homónima ciudad boliviana. Aguas Blancas, Salvador Mazza y Orán forman el triángulo de acopio de las mercaderías que terminarán comercializadas en La Salada (*LA NACIÓN*, 24/06/2017).

En efecto, de acuerdo con descripciones periodísticas, la actividad del bagayero (o «pasero») se realiza en condiciones de extrema crudeza y precariedad:...”

La situación de los «paseros» entre La Quiaca y Villazón (Bolivia) representa una de las peores formas de trabajo, tanto para mujeres, hombres adolescentes y niños, por las condiciones en que se lleva a cabo dañando la salud principalmente. A diario deben cruzar la frontera la mayor cantidad de veces posible, llevando consigo mercaderías que van desde cajas de manzana hasta harina, pañales, materia prima y todo lo que requiere el mercado altiplánico (*EL TRIBUNO* de Jujuy, 15/03/2011).

Cabe advertir que la actividad envuelve a trabajadores tanto argentinos como bolivianos. Estos últimos transportan mercaderías, en carritos o en las espaldas, desde el lado argentino al boliviano; mercaderías generalmente traídas en camiones desde otras regiones de Argentina. Los bagayeros bolivianos entraron en conflicto con las nuevas disposiciones del gobierno argentino en materia de comercio internacional. En julio de 2017, bagayeros bolivianos nucleados en una cooperativa que agrupa a más de mil trabajadores, realizaron cortes en el puente internacional entre las localidades de Salvador Mazza y San José de Pocitos, en reclamo a las reglamentaciones de la Dirección Nacional de Aduanas de Argentina ya que la apertura de las exportaciones y una serie de aranceles dispuestos por el gobierno argentino afecta su fuente de trabajo. Hasta noviembre de 2016 los bagayeros bolivianos realizaban en carritos el traslado de mercaderías que llegan a la frontera norte y con esa modalidad eran cruzadas hacia el vecino país. La apertura a las exportaciones afectó el trabajo informal de los mismos ya que los camiones cruzan directamente hacia los

grandes centros urbanos de Bolivia bajo el régimen de exportaciones (EL TRIBUNO, 17/07/2017).

El término «bagayero» se usa para denominar a una persona que traslada bultos de mercaderías sobre sus espaldas entre Bolivia y Argentina, mientras que los «bolseros» son aquellos que traen productos en bolsas para comercializar, generalmente en ferias como la de La Salada<sup>10</sup> (Buenos Aires) y muchas otras similares (las llamadas «saladitas» por los medios de comunicación), así también en las «ferias americanas»<sup>11</sup>, a lo largo y lo ancho del país. Dichas ferias se incluyen dentro de la economía informal, es decir, la actividad económica se realiza al margen de la economía formal, regulada por el Estado. La actividad de los bagayeros incurre en el delito de contrabando cuando el traslado por la frontera se hace obviando el control y pago de impuestos aduaneros. La actividad de los bolseros envuelve además el delito de evasión de los impuestos que se aplican a la comercialización de productos en el territorio nacional.

No obstante que sus acciones puedan encuadrarse en alguno de los tipos de delitos contemplados por el derecho penal económico, lo cierto es que las personas que ejercen efectivamente estas tareas se consideran a sí mismos como trabajadores que realizan una actividad cuya única finalidad es procurarles el sustento a sí y a sus familias, en el marco de un sistema económico que ofrece escasas oportunidades de trabajo en el mercado formal.

En realidad, son actividades en las que se mezclan diferentes actores, roles y jerarquías, y por lo tanto deben hacerse algunas distinciones: una primera entre los trabajadores que realizan una actividad económica de subsistencia con aquellos individuos que han montado una estructura económica importante, como sería el caso de Jorge Castillo, «dueño» de la feria Punta Mogotes de La Salada<sup>12</sup>, que se enriqueció en el manejo de este negocio irregular, propiciado por la extensión de la informalidad laboral en el país.

En ocasión de los cortes de la ruta 9 realizada por los bolseros en la altura de Tapia, una de las mujeres que participaba de la protesta, referente tucumana de los bolseros, manifestó: «Esto no es nuevo. Hace 32 años que vivimos de esto. Crié a mis cuatro hijos desarrollando esta actividad. No tenemos ningún plan social ni trabajo para subsistir. Por eso pedimos que nos dejen continuar con esta actividad» (LA GACETA, 03/06/2017).

Su antigüedad en esta actividad se remonta, por lo tanto, a 1985, o sea, todo el periodo democrático reciente de Argentina. En otra nota, la misma persona afirma:

Tenemos una franquicia de U\$S 150 —valor permitido por el régimen aduanero para el paso libre de artículos—; hace 30 años que tenemos la franquicia de U\$S 150, o sea que equivale a entre \$ 2.300, \$ 2500 (cotización actual), que no me cubren los gastos que tengo, entre pasaje y comida (LA GACETA, 22/06/2017).

Y recalca: «No me considero delincuente, no me considero contrabandista. El contrabandista es el de un camión. Si yo tuviese para comprar por \$ 1 millón, \$ 2 millones, no estaría acá hablando...» (LA GACETA, 22/06/2017).

Una segunda distinción es con aquellos individuos que en su actividad de bagayeros contrabandean mercaderías ilegales como las drogas, a sabiendas, con lo cual en la medida en que se inscribe en el delito de narcotráfico, excluye la posibilidad de visualizarla como trabajo legítimo. «No somos contrabandistas ni narcos. No somos delincuentes. Somos personas que se dedican a vivir el día a día vendiendo mercadería que traemos de Bolivia» (LA GACETA, 03/06/2017).

Otra diferenciación que cabe hacerse, ahora en el plano de las reacciones oficiales a dichas actividades, radica entre el gobierno nacional y los municipios afectados. Un dirigente bagayero del municipio de Orán habla del «doble discurso que tiene el Estado», pues mientras el municipio les facilita las cosas, la nación les secuestra la mercadería. Refiere a que la Feria Latinoamericana, la más grande que hay en Orán, se levantó en un predio municipal. Y que además varias veces, especialmente cuando se aproximan las elecciones, allí hacen un censo de bagayeros y hasta les entregan una credencial. El dirigente señala que desde hace décadas el Estado permite esta actividad, y que «de un plumazo quieren cambiar todo». Y que «las soluciones pasan por la creación de fuentes genuinas de trabajo para que los bagayeros se dediquen a otra cosa y no a esta actividad» (LA GACETA, 04/06/2017). En las protestas, los manifestantes pedían al Gobierno nacional que se les permita ingresar dos bolsones de mercadería por persona sin abonar impuestos, elevando el cupo diario de mercadería a 10 mil pesos por trabajador de frontera (el cupo estaba fijado en \$ 2.500) (LA GACETA, 05/06/2017).

También cabe apuntar diferencias de los reclamos de acuerdo al lugar y a la actividad que realizan los trabajadores. Un dirigente de los bolseros tucumanos explica que en Orán la mayoría de los manifestantes son «bagayeros», es decir, aquellos que pasan la mercadería de Bolivia para Argentina, mientras que los tucumanos y santiagueños son «bolseros», como se denomina a quienes comercializan la mercadería. Los primeros pidieron especialmente que se creen fuentes de trabajo y se eliminen las trabas burocráticas; los segundos, que se aumente hasta dos bolsones la cantidad de mercadería que se pueda pasar sin tener que pagar el impuesto previsto.

Así señalan, por ejemplo, las dificultades generadas con el endurecimiento de los controles: Con todo este conflicto, tuvimos que cambiar. En vez de conseguir la mercadería en Bolivia, ahora debemos viajar a La Salada de Buenos Aires. Esto nos generó varios dolores de cabeza, no nos conviene de ninguna manera».

Para el referente de los «bolseros» tucumanos, el costo se mide en tiempo y seguridad.

En 24 horas vamos a Bolivia, hacemos las compras y volvemos. En cambio, para ir a Buenos Aires necesitamos al menos dos días. Y hay otro problema. En nuestro país es peligroso caminar con el dinero para la mercadería o con los bolsones. En Bolivia, en cambio, uno puede dejar una bolsa llena de ropa en la calle y nadie toca nada (LA GACETA, 07/06/2017).

Un referente de los bolseros termenses así se expresó en momentos en que la policía santiagueña los reprimió cuando intentaban cortar la ruta 9:

La situación no da para más. En Santiago del Estero las ferias se están quedando sin mercadería. No nos queda otra que salir a protestar porque hace dos semanas que no podemos viajar a comprar ropa. Hay gente que paga alquiler, que empeñó su auto para poder hacer viajes. No puede hacerlo y se está desesperando (LA GACETA, 08/06/2017).

Horas antes Gendarmería Nacional decomisó un camión repleto de mercadería que había partido desde La Salada (Buenos Aires) con destino al NOA.

El día 13 de junio después de varios días de conflictos, los trabajadores de frontera, en encuentro con autoridades nacionales, de Salta (el gobernador Juan Manuel Urtubey) y de Orán (el intendente Marcelo Lara Gross y el obispo Gustavo Zanchetta), acordaron que podrían ingresar desde Bolivia hasta dos bagayos con mercadería por día. También se

comprometieron a realizar un censo para que queden registradas todas las personas que se dedican a esta actividad. En ese acuerdo no quedaron contemplados los bolseros. Estos últimos seguían autorizados a traer sólo hasta U\$S150 por mes (unos \$2.400 entonces) 13 y si se excedieran de ese monto sólo podrían transportarla abonando la tasa aduanera correspondiente. Los revendedores, al enterarse de que había llegado el acuerdo, salieron en gran número a comprar mercadería, sin saber que la situación no se había modificado a su favor para revenderla en las provincias. Los problemas no tardaron en llegar, pues los controles, persecuciones y el decomiso en las rutas continuaron (LA GACETA, 16/06/2017). El 14 de junio, a poco más de 24 horas de que se resolviera la negociación entre la Nación y los bagayeros, personal de Gendarmería Nacional secuestró más de \$2,2 millones a bolseros (LA GACETA, 21/06/2017). El malestar de los bolseros por los controles y las incautaciones de mercadería que realiza Gendarmería nacional en las rutas continuó y en agosto bolseros en Las Talitas analizaban la continuidad de las protestas. En el sector expresaron su malestar por ser excluidos del acuerdo entre el Gobierno nacional y los «trabajadores de frontera» de Orán, Salta. «El derecho debe ser para todos, para los tucumanos, los santiagueños y los cordobeses», enfatizó uno de ellos (LA GACETA, 02/08/2017)

Por otra parte, el acuerdo ha recibido la crítica de representantes de la Cámara de Comercio e Industria de Salta. Su presidente considera que «están legalizando el transporte y el ingreso de mercadería ilegal y, de alguna manera, están legalizando un delito». En Tucumán, el presidente de la Cámara de Empresarios en Artefactos de Hogar opinó que los trabajadores de frontera perjudican la actividad formal (LA GACETA, 21/06/2017).

La Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) hizo un relevamiento en 465 ciudades del país<sup>14</sup>. Según el estudio realizado en mayo, se detectaron 86.728 puestos irregulares entre saladitas y manteros que venden en la vía pública de las ciudades relevadas. Según los cálculos de la CAME, sus ventas en el mes ascienden a \$ 5.958 millones, que equivaldrían a \$ 71.500 millones anuales. Esto implicaría, para las arcas del Estado, que sólo por la evasión del IVA, se pierde de recaudar casi \$ 15.015 millones al año.

Pasados ya varios meses de momento álgido de los conflictos, el traslado y comercio informal de mercaderías provenientes del ingreso irregular por la frontera es sometido a mayores controles e incautaciones, pero, al parecer, no ha afectado significativamente su funcionamiento. Sin embargo, en octubre de 2018 directivos de una cooperativa de bagayeros denuncian una nueva problemática relacionada con los secuestros de la mercancía y las extorsiones que sufren los comerciantes en las rutas nacionales que conducen al sur del país. La nota intitulada «Denuncian un cartel de coimas en las rutas nacionales» (EL TRIBUNO de Salta, 19/10/2018) señala que: «de un tiempo a esta parte se acentuaron los controles, pero nació un nuevo “microemprendimiento” en las rutas, el cobro de una tasa ilegal que por increíble que parezca está establecida en distintos lugares o controles de rutas en diversas provincias del NOA y el NEA». Y expresa que la coima que otrora estaba casi circunscripta a la provincia de Salta se extendió al resto de los estados provinciales vecinos e involucraría a todas las fuerzas de seguridad. Según manifiesta uno de los dirigentes de Orán —dice la nota—, desde el Gobierno nacional se busca dar una solución «que consistiría en un proyecto consentido entre todos los actores, trabajadores, comerciantes y la parte impositiva de Nación y Provincia para poner fin a este despojo».

Dentro de las actividades de comercio informal vinculado al ingreso irregular de mercaderías, cabe puntualizar el fenómeno de expansión de las llamadas «ferias americanas» (venta de ropa usada) que constituye un fenómeno global. La nota online «El

negocio global de la ropa de segunda mano» de BBC Mundo (14/02/2015)<sup>15</sup>, señala que el «el creciente apetito del mundo occidental por la moda rápida y desechable, alimentada por el abastecimiento y disponibilidad de productos baratos fabricados en China y otros países, significa que estamos consumiendo y deshaciéndonos de cantidades cada vez más grandes de ropa». La gente en su mayoría dona la ropa a distintas organizaciones para ser destinadas a quienes las necesitan. Sin embargo, Andrew Brooks, autor del libro *Clothing Poverty* citado en la nota, revela que, en países como Reino Unido y Estados Unidos, la mayoría de la ropa que la gente dona pensando que ayudará a alguien, termina siendo exportada y vendida en el exterior. Y esto forma parte de una gigantesca industria global de ropa de segunda mano que vale US\$4.300 millones. Una cantidad importante de ropa usada que se recolecta en Estados Unidos termina en América Latina, esto a pesar de que varios países en la región, incluidos México y Bolivia, prohíben la importación de estos artículos. México prohíbe el ingreso por motivos sanitarios, argumentando que la ropa de segunda mano es «un riesgo a la salud pública». En Bolivia el presidente Evo Morales introdujo un decreto en 2006 en el que se establecía como ilegal el negocio de los «ropavejeros» (vendedores de ropa usada). Prohibía la entrada de estos artículos al país declarando que Bolivia no era el basurero de Estados Unidos. Pero, según la profesora Kate Maclean<sup>16</sup>, también citada en la nota, a pesar de la prohibición, ésta «es una industria enorme» en el país.

Los mercados donde se venden estas prendas se han expandido a un ritmo extraordinario. Se calcula que unas 8.000 toneladas de ropa usada entran al país cada año, la mayoría proveniente de Estados Unidos vía Chile. Y 93% de este contrabando está valuado en más de US\$40.000 millones al año. (BBC Mundo 14/02/2015)

Para Brooks, aunque el comercio de ropa de segunda mano ofrece empleos a algunos, por ejemplo los que se dedican al negocio callejero informal, también socava la industria textil local en muchos países, como en el caso de la África subsahariana, donde se vende un tercio de toda la ropa donada globalmente. En un esfuerzo por proteger sus industrias textiles, algunas naciones africanas han establecido límites en la importación de ropa usada. A su vez, un estudio publicado por Oxfam en 2005 (citado en la misma nota), concluyó que a pesar del daño a la producción textil en África subsahariana, la importación de ropa de segunda mano, en general, había ayudado a la región. Además de ofrecer a las comunidades pobres un abastecimiento barato de ropa, el comercio también ofrece un sustento a cientos de miles de personas, dice la organización.

Maclean, sin embargo, considera que este comercio «es una cruel ilustración de las desigualdades e injusticias de la globalización». Los artículos desechados en los países ricos —dice la investigadora— terminan en los países pobres creando a su vez una industria donde unos pocos se están enriqueciendo y otros intentan difícilmente ganarse la vida con la venta de prendas usadas...”

“...La Aduana, el contrabando y la economía política de la nación

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Elemental, las aduanas «son oficinas del Estado, establecidas en las fronteras nacionales, encargadas de percibir los derechos impuestos sobre la entrada y salida de las mercancías y velar para impedir las importaciones y exportaciones prohibidas»<sup>17</sup>. Se puede decir que fueron creadas para recaudar dichos tributos y regular mercancías que por su naturaleza pudieran afectar la producción nacional, la salud pública, la paz o la seguridad de una nación. Los derechos de importación tienen la finalidad de proteger la producción nacional mediante el encarecimiento, a través de estos impuestos, de las mercancías extranjeras. Con ello favorece a que el producto nacional

ponga freno al extranjero, dado que parte en condiciones más ventajosas a la hora de ofrecer un precio más competitivo en el mercado interno. Si bien el derecho aduanero es muy antiguo (se remonta a los siglos XV y XVI a. C., y ya se mencionaba en el Antiguo Testamento), ha evolucionado a través del tiempo hasta perder su primitivo carácter rentístico o fiscal para transformarse, junto con las restricciones gubernamentales y administrativas, en un instrumento tendiente a asegurar el desarrollo de la industria nacional, protegiéndola contra la concurrencia del producto foráneo. En Occidente la aduana ha constituido un elemento estratégico en la consolidación de los estados nacionales y formación de las burguesías nacionales, en competencia con las burguesías de las otras naciones. Por ello, dentro de la economía política de la nación, la aduana tiene este carácter estratégico de afirmar tanto la industria nacional como el dominio político de su burguesía (se impone la expresión «economía política», ya que economía y política son inseparables).

No obstante que estos conceptos aporten claridad acerca de la función de la aduana, para abarcar la dinámica real que ocurre en la frontera es necesario ponerla dentro de cada contexto histórico (económico, social, político, cultural, etc.). Pensemos que con el fuerte entrelazamiento entre capitales nacionales y extranjeros, no puede darse por supuesto la competencia entre ambos, debiéndose analizar cada caso y sector en particular. Por otro lado, según sea el sector de la burguesía que obtenga el dominio en cada etapa, y el papel que se asigna al país en la división internacional del trabajo, la política económica puede propiciar el desarrollo industrial nacional como, al contrario, su deterioro. La actividad en la frontera varía de acuerdo a las políticas más generales que propenden a la apertura comercial o al cierre. Así también varían el tipo y la intensidad de los intercambios en la frontera, pudiendo aumentar o mermar la actividad de comercio regular e irregular (contrabando), especialmente a causa de las variaciones en el tipo de cambio y las regulaciones fiscales de uno y otro lado de la frontera.

María Dolores Linares (2013) analizó las transformaciones ocurridas en principios de los años noventa en la frontera Posadas-Encarnación<sup>20</sup>, y observa cómo la política de integración regional y de apertura comercial volvió la frontera mucho más permeable, alterando las tradicionales movilidades internacionales. Aumentó el comercio fronterizo por medio de actores —paseras, pasero, paquitos, puesteros, etcétera— y la circulación de posadeños hacia los negocios de Encarnación. Estos cambios implicaron un perjuicio a los comerciantes y empresarios posadeños, generando importantes conflictos, con movilizaciones organizadas por la Cámara de Comercio e Industria de Posadas que reclamaban por un estricto control aduanero.

Linares observa que las prácticas de comercio fronterizo incluyen el comercio formal y el comercio informal, que no se rige por las normativas y leyes relativas a las transacciones de bienes y/o servicios del país en donde se ejerce. Dentro del comercio informal encuentra el contrabando, y observa que existe una modalidad en el lenguaje coloquial de los funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas que se refiere al ingreso de mercancías sin declarar en escasas cantidades para no pagar tributo: el «contrabando hormiga». Este contrabando es característico de las áreas fronterizas<sup>21</sup>, dependiendo de los amparos legales utilizados por los actores de comercio fronterizo. En un estudio sobre fronteras y movilidades, tomando por caso la frontera argentino-boliviana, Alejandro Benedetti y Esteban Salizzi(2011) abarcan tres conjuntos de aglomeraciones en la frontera argentino-boliviana: La Quiaca-Villazón, Aguas Blancas y Bermejo y profesor Salvador Maza y Yacuiba. Además de esbozar un marco teórico-metodológico para abordar la relación entre territorialidad, frontera y movilidad, los autores realizan una tipología de las movilidades según diferentes escalas espacio-temporales y propósitos. Ellos observan la porosidad de la frontera, donde existen diferentes sectores no controlados o mal controlados que propician

movilidades ilegales, junto a otras tradicionales, como la trashumancia y el pastoreo. En las tres conurbaciones se concentra el grueso de los itinerarios terrestres entre la Argentina y Bolivia. En la detallada tipología de movilidades que realizan, aquellas relacionadas al comercio incluyen: el arrieraje en el siglo XIX; exportación e importación (se trata del sector del comercio binacional formal); el paseo de compras; la red comercial motorizada por la comunidad aymara; el tráfico vecinal y el comercio hormiga; y el régimen simplificado de exportación e importación. Podemos relacionar estas cuatro últimas con el fenómeno que aquí estudiamos.

Respecto del «paseo de compras» los autores observan que desde el año 2000 Villazón, Bermejo y Yacuiba se consolidaron como centros comerciales para las provincias de Salta, Jujuy y Tucumán. Explican que desde diferentes ciudades de esas provincias proceden personas a realizar compras minoristas y mayoristas, utilizando el esquema aduanero del tráfico vecinal. En esas ciudades se ofrecen mercaderías de origen asiático, junto con otras provenientes de la industria boliviana: ropa, accesorios para el traje de las cholos, artesanías, hojas y te de coca, alimentos. Los viajes son realizados en vehículos propios o en buses de línea, permaneciendo unas cuantas horas durante un día o, excepcionalmente, más de un día.

La red comercial motorizada por la comunidad aymara<sup>22</sup>, explican Benedetti y Salizzi, es una red que ha crecido y se consolidado notablemente desde el año 2000, con la importación de mercaderías provenientes de China y el Oriente. Se comercializan prendas de vestir nuevas y usadas, vehículos usados, aparatos electrónicos, artículos para el hogar, calzados, medicamentos, etc. La frontera se constituye en un recurso económico, en la medida que se desarrollan circuitos comerciales que aprovechan las disparidades cambiarias y las diferentes posibilidades y disfuncionalidades que ofrecen los controles estatales. Con la acumulación de capital a largo plazo, estos comerciantes pudieron, con el tiempo, invertir en la mecanización del transporte y la mejora logística, con lo que emergió el piloto, sujeto social que combina su saber-circular con camiones en el espacio montañoso, con su capacidad para negociar con los funcionarios, salvar controles estatales y contrabandear. Se trata de una circulación subterránea, con gran fluidez espacial y capacidad de adaptación a los cambios, con territorialidades diseñadas a escala del Cono sur, superpuestas a las estatal-nacionales (Benedetti y Salizzi, 2011, p. 167).

El comercio fronterizo también se vale del «tráfico vecinal» para introducir, de un país a otro, diferentes mercancías. En este caso, explican Benedetti y Salizzi, empresas que buscan colocar productos industriales argentinos (como la harina de la provincia de Buenos Aires) en el mercado boliviano, no realizan viajes con camión cerrado, sino que llevan la carga hasta el lado argentino de la frontera, allí se mueve la carga a través del límite con tracción a sangre humana, para luego seguir viaje en camión.

«Para ello es fundamental la presencia de un sujeto social, también existente en otras fronteras latinoamericanas, con diferentes denominaciones: bagayero o bagallero, pasero, piloto, piloto, mula, camelô, vendedor, comprador, cargador, sacoleiro, mesitero, changarín, acopiador, torero» (Benedetti y Salizzi, 2011, 167-168). Estas denominaciones hacen referencia, con matices, a personas involucradas en el movimiento fronterizo local de bienes<sup>24</sup>. Los autores explican que este sistema de traslado hormiga aprovecha el llamado Régimen simplificado de exportación e importación (que habilita una importación simplificada para valores que no sobrepasen lo estipulado por la autoridad estatal).

Los estudios citados (Linares, 2013; Benedetti y Salizzi, 2011) nos ayudan a identificar los diferentes actores e instituciones que se relacionan en el fenómeno del contrabando

vinculado al comercio informal, y nos permite notar la influencia de las decisiones económicas y políticas más generales (política de integración regional, política cambiaria, política aduanera, mayor o menor protección a la industria nacional) sobre las formas y la intensidad de esta actividad. No obstante, esta se mantiene a lo largo del tiempo (con variaciones), más allá de los cambios en las políticas económicas y en los modelos que se suceden. Entendemos que la persistencia de la actividad se debería a un rasgo contradictorio pero característico de la economía informal, a saber, la combinación de irregularidad con funcionalidad. Para el caso que nos ocupa, vemos, por una lado, una porción de la población (individuos, familias, comunidades) que ha adoptado el contrabando de mercaderías y/o el comercio informal como estrategia de subsistencia, actividades que no causan víctimas personales, sino, probablemente, un perjuicio económico a algunos sectores del comercio y de la industria que estuvieran en competencia. Pero esas mismas familias, al conseguir un ingreso de esta forma, adquieren los medios (ingreso económico) para poder consumir otros bienes producidos y/o comercializados en el país. Lo que a primera vista aparece como perjudicial en un sentido, resulta beneficioso en otros. Y en lo fundamental significa para esas familias una actividad laboral que no encuentran en el mercado laboral formal en el país. Por supuesto, como ya se ha sugerido antes, es necesario discriminar las familias e individuos que realizan esta actividad como medio de subsistencia de aquellos que han montado una estructura empresarial que incluye la explotación del trabajo ajeno en condiciones generalmente precarias.

Existen diferentes intereses involucrados, y en el juego de intereses, podemos señalar otros sectores que de alguna manera se relacionan con esta actividad: el estado y sus funcionarios, la clase política, las agencias de control policial y sus agentes, los consumidores. El estado y la clase política buscarán incidir y regular la actividad en función de ciertos intereses. Los agentes de seguridad que, como vimos, han podido montar esquemas extorsivos aprovechando el carácter irregular de la actividad. Los consumidores, por otro lado, se benefician con el no cobro de los impuestos, ya que se abarata la mercadería. En efecto, muchos consumidores buscan las ferias de indumentaria, frente a los altos precios vigentes en el mercado formal argentino en relación con el poder adquisitivo promedio. Al parecer, de los sectores más vulnerables (ya sean trabajadores o consumidores) provienen la mayoría de aquellos que tienen interés en el funcionamiento del comercio informal, que puede contraponerse a los intereses de comerciantes y empresarios que actúan dentro de la legalidad.

Ahora bien, frente a los modelos económicos que generan tanto economía formal como economía informal, la contraposición de intereses de trabajadores en situación de informalidad con los de comerciantes y empresarios formales no puede resolverse por la aplicación lisa y llana de la ley basada en el supuesto de la formalidad. Decimos «no puede» por dos razones: una, por su inutilidad, ya que la propia economía política y los modelos económicos que genera engendran informalidad; otra porque no sería legítimo negar sin más el derecho a ganarse la vida de personas y familias en necesidad de subsistencia. En este marco, las expresiones de los protagonistas de esta actividad sugieren un camino que implica: (a) la no persecución del traslado y comercio informal de mercaderías cuando significa una estrategia familiar de subsistencia; (b) la fijación de la franquicia aduanera en un nivel que permita que la actividad pueda continuar de forma rentable en el marco de la legalidad y no obligar a bolseros volverse «contrabandistas»; (c) fundamentalmente, la creación de fuentes genuinas de trabajo, lo cual implicaría una reorientación sustancial en la economía política.

La influencia de los modelos y el noroeste argentino

Según el testimonio de los propios agentes económicos, las actividades económicas en estudio habrían empezado a desarrollarse hace unos treinta años, periodo en que se sucedieron el modelo netamente neoliberal - o «aperturista», como plantea Torrado (2010) - y el llamado «modelo de crecimiento con inclusión». En primer lugar, la vigencia de la concepción neoliberal, especialmente bajo el menemismo, ha incidido en favor del establecimiento de altos niveles de informalidad, en virtud del gran aumento de la desocupación. La zona de frontera comprendida en los departamentos salteños de Orán y Gral. San Martín sufrieron, especialmente en las décadas del 70 y 90, crisis de empleo que conllevaron una acentuación de la pobreza estructural, resultado de la implementación de políticas de corte neoliberal. Hacia mediados de la década del 70 se avanza en la mecanización de la zafra azucarera, lo que genera una gran disminución del empleo estacional que generaba la actividad especialmente para los habitantes de las áreas rurales cercanas. Al mismo tiempo la reducción del salario real que se produjo durante la segunda mitad de la década del 70 desalentó a los trabajadores rurales migrantes procedentes de Bolivia (Abduca, 1995). Pero el perjuicio más fuerte que afectaría en la zona fue la privatización de YPF durante los primeros años de la década del 90. YPF venía funcionando desde hace décadas en esa importante zona de producción de hidrocarburos del norte argentino. Esta empresa, en su momento estatal, había hecho un importante aporte para el desarrollo de la zona generando miles de empleos bien pagos con prestaciones sociales tanto directos como indirectos. La privatización y su consiguiente «reestructuración» de su planta de empleados, fuertemente resistida por los trabajadores, genera en Salta la pérdida de empleos en una cifra de 3.400, entre los años 1991 y 1997. En localidades de la zona en cuestión (al igual que en las provincias de Neuquén y Río Negro) se desarrolló durante la década de los 90 los inicios de movimiento de desocupados que ensayaban los piquetes como medios de lucha. De acuerdo con Favaro (2007), «El proceso de privatización desarticuló empresas públicas que, como YPF, aseguraban la sociabilidad territorial en términos de contención de las dinámicas regionales. El desmembramiento de la empresa estatal trajo como consecuencia la desestructuración de las áreas petroleras (...) engrosando la marginalidad de los ya de por sí populosos barrios de las ciudades». Tras el retiro de YPF como generador de empleos en la zona no se desarrolló otra actividad económica que la reemplazara en lo que concierne a la generación de empleos configurando así la situación actual de marginalidad e informalidad laboral.

Durante la década del 2000, en simultáneo con el proceso de recuperación económica y bajo un modelo que, a diferencia de los modelos de los gobiernos de la década anterior, se declara incluyente, ocurren transformaciones en la estructura social agraria de la zona norte de Salta. Parte de la recuperación económica de esa década se explica por el aumento de los precios reales de los «commodities», entre ellos los de la soja. Aquello implica que tierras que para ese entonces eran marginales para la inversión capitalista en el agro de la zona, pasan a interesar a los actores del agro negocio. Sobre la parte este de la región del noroeste (que incluye el departamento salteño de Gral. San Martín), coincidente con la ecorregión del chaco argentino, se extrapola el modelo productivo de la soja transgénica que desde hace varios años venía implementándose en la zona pampeana. Este proceso es lo que varios autores han denominado «pampeanización» del norte o del chaco (Schmidt, 2014, Reboratti, s/f), que tiene como característica la producción a gran escala, con mucha inversión de bienes de capital y poca de fuerza de trabajo. La cuestión que interesa señalar es que sobre aquella zona (refiriéndonos al norte de Salta), aparte de la masa boscosa, los sujetos agrarios allí presentes son pequeños productores criollos o indígenas que practican la agricultura o ganadería a pequeña escala. Estos sujetos presentan la característica de poseer una tenencia precaria de la tierra (es decir, no poseen títulos de propiedad), lo que los hace vulnerables a las maniobras de desalojo realizados por grupos empresariales con anuencia del gobierno salteño. Esto explicaría por qué, a la par de las mayores tasas de

desmante del país, se registra también un desplazamiento de la población rural dispersa hacia poblados rurales o urbanos de la zona (Schmid, 2014). El modelo de desarrollo agropecuario implementado en la zona en el transcurso de la década del 2000 no sólo genera desmontes y la migración rural-urbana sino que genera poco empleo y un pobre efecto «derrame» en la economía local (dado que los actores que se benefician de la actividad tienden a destinar las ganancias en otros lugares). Mucho de lo descrito lleva a concluir que los efectos del reciente modelo agropecuario de la zona son la expresión local de la reprimarización de la economía argentina.

Así, si por un lado es cierto que bajo el modelo de «crecimiento con inclusión» hubo importantes mejoras en las tasas de empleo en el país, otros procesos inherentes al modelo contribuyen a mantener los altos niveles de informalidad en la economía en general. El desenvolvimiento de las actividades de bagayeros y bolseros tiene como marco el modelo de acumulación y el trasfondo de la dinámica del capitalismo a escala global, con sus formas de desarrollo. La persistencia de esas actividades en el tiempo se explica en que los niveles de informalidad laboral se mantienen en altos niveles más allá de los modelos. En relación a la pregunta inicialmente formulada, acerca de «si los modelos económicos adoptados en las últimas décadas ejercieron una influencia diferenciada sobre la evolución del delito», cabe razonar que, más importante que la posible influencia de los modelos (con sus concepciones de desarrollo), son los condicionantes de este marco global y nacional que responden a ciertas leyes económicas que ocurren a espaldas de los actores. Por ejemplo, la «ley general de la acumulación» (planteada por Marx) explica el crecimiento absoluto y relativo de la población excedente en el mercado de trabajo capitalista, con lo cual la imposibilidad del pleno empleo implica para la mano de obra excedente la búsqueda de estrategias de subsistencia por fuera de estrictos marcos legales.

#### A modo de conclusión

Enmarcado en un proyecto acerca de la influencia de los modelos económicos sobre el delito en Argentina, el presente trabajo tenía como objetivo observar si los diferentes contextos asociados a «modelos» económicos de desarrollo relativamente distintos influyen, y de qué manera, sobre un tipo de delito económico: el contrabando vinculado al comercio informal de mercaderías. Este trabajo se circunscribe a la frontera argentino-boliviana y las provincias del NOA, donde a principios de 2017 acaecieron importantes conflictos debido a la decisión del gobierno nacional de ejercer un mayor control sobre la frontera y las rutas a fin de impedir la actividad de ingreso irregular de mercaderías con destino a la venta informal en el interior del país. Esta actividad, como vimos, es de larga data y en gran medida tolerada por las agencias estatales; pero en ciertas circunstancias, cuando algunas decisiones enmarcadas en políticas generales de gobierno trastornan dinámicas y prácticas establecidas, recrudecen los conflictos entre sectores con distintos intereses.

El estudio considera que las actividades que llevan a cabo los implicados en el contrabando vinculado al comercio informal en el noroeste de Argentina (los bagayeros y los bolseros) están inmersas en lo que se llama «economía informal», que mantiene una relación contradictoria con la economía formal, en la medida en que combina irregularidad con funcionalidad. Siendo la economía informal un rasgo propio de la estructura económica del país y de su forma de desarrollo como país atrasado, la tendencia, para los tipos de actividades que se estudian, parece ser de que se mantenga con cierta intensidad más allá de los modelos económicos que se suceden en el tiempo, pudiendo variar a causa de decisiones relativas al tipo de cambio, regulaciones fiscales de uno y otro lado de la frontera y de las diferentes posibilidades y disfuncionalidades que ofrecen los controles

estatales. Aquella tendencia resulta, básicamente, de los condicionantes de un marco global y nacional que, a causa de ciertas leyes económicas que rigen en el capitalismo, empujan a la informalidad.

La alianza de fuerzas políticas que asumió el gobierno argentino en diciembre de 2015 ha centrado su campaña en la lucha por la legalidad, la institucionalidad y el republicanismo, y las ofensivas contra el comercio informal se hicieron en nombre de estas banderas. Sin embargo, la persistencia de la informalidad y las resistencias a las normas legales de comercio, revelan el carácter abstracto de estas normas frente a una realidad que las supera. Estas actividades definidas como ilegales, que no implican víctimas personales, encuentran legitimidad en la necesidad de subsistencia en el marco de opciones laborales muy limitadas. Marco este, determinado por la economía política de la nación y por la misma lógica de desarrollo del capitalismo a escala local y global, que produce mano de obra excedente en creciente proporción...”

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto es que consideramos que la creación de una zona para el comercio minorista en la Provincia de Salta en el área establecida en el Decreto 253/2018, constituirá el mejor aliado para el desarrollo económico del NOA, como así también ordenará la importante actividad económica que se desarrolla en la actualidad:

“... Anexo II - • Área de Desarrollo de Frontera TARTAGAL: Comprende la parte de los departamentos San Martín y Rivadavia incluida en la Zona de Seguridad de Frontera.

• Área de Desarrollo de Frontera ORÁN: Comprende los departamentos Santa Victoria e Iruya y la parte de departamento Orán incluida en la Zona de Seguridad de Frontera.

• Área de Desarrollo de Frontera LOS ANDES: Comprende la parte de los departamentos Los Andes y La Poma incluida en la Zona de Seguridad de Frontera...”

Esta Zona Franca en el territorio nacional estará legislada por lo establecido en el Código Aduanero Nacional y toda la normativa existente en la materia.

Asimismo considero necesario destacar la ubicación estratégica que tiene la Provincia de Salta, a saber: posee fronteras con diversas provincias, pero también con varios países, lo que le proporciona ineludiblemente un mayor contacto con el exterior, principalmente debido a los vínculos fronterizos. La Provincia de Salta se encuentra al noroeste del país, limita al norte con la Provincia de Jujuy y la República de Bolivia; al este con la República del Paraguay y las Provincias de Formosa y Chaco; al sur con las Provincias de Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca y al oeste con la Provincia de Jujuy y la República de Chile, teniendo una ubicación geográfica privilegiada dentro de Sudamérica.

A modo de ejemplo Argentina y Bolivia comparten 742 kilómetros de frontera, a lo largo de los cuales se ubican cuatro pasos internacionales, tres de ellos en Salta y uno en Jujuy.

La instalación de una Zona Franca para el comercio minorista generará la radicación de empresas de servicios necesarios para dar apoyatura a los usuarios de la zona y a la actividad específica que su funcionamiento demande.

Como antecedente podemos citar el Decreto N° 520/95 del PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) de fecha 22 de septiembre de 1995 mediante el cual se autorizó la realización de operaciones de venta al por menor de mercaderías de origen extranjero en determinadas localidades de la Provincia de SANTA CRUZ:

“ZONAS FRANCAS

Decreto 520/95

Autorízase la venta minorista de mercaderías de origen extranjero en localidades de la Provincia de Santa Cruz y precísase el tratamiento arancelario e impositivo a aplicar.

Bs. As., 22/9/95

VISTO el Expediente N° 031-002761/95 del Registro del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, el artículo 9 de la Ley N° 24.331, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto N° 574 del 21 de abril de 1994 se aprobó el Acta Acuerdo entre el ESTADO NACIONAL y la provincia de SANTA CRUZ, celebrada el 19 de enero de 1994.

Que en el artículo 6° de dicha Acta Acuerdo el PODER EJECUTIVO NACIONAL se compromete, al momento de reglamentar la Ley de Zonas Francas a permitir la instalación de dos (2) zonas francas en la provincia de SANTA CRUZ.

Que a partir de este Acuerdo se establece en el Convenio de Adhesión a la Ley N° 24.331 la instalación de las zonas francas de RIO GALLEGOS y CALETA OLIVIA, provincia de SANTA CRUZ, admitiendo la venta al por menor de mercaderías de origen extranjero en la zona franca de Río Gallegos, en consonancia con el artículo 9 de la Ley N° 24.331.

Que en dicho Convenio de Adhesión se prevé además en su apartado quinto extender dicho beneficio a las distintas localidades allí mencionadas.

Que asimismo se prevé en el apartado sexto del mencionado Convenio de Adhesión que la Nación determinará las normas jurídicas que correspondan a fin de viabilizar las operaciones de venta al por menor, en las condiciones previstas en ese apartado.

Que la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.331, por Resolución del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS N° 898 del 27 de junio de 1995, ha aprobado el Reglamento de Funcionamiento y Operación de estas zonas francas, previendo el mismo, en su capítulo IV, artículos 31 al 40, las modalidades y requisitos de seguridad y control para este fin, cumpliéndose de este modo con lo previsto en el apartado séptimo del referido Convenio de Adhesión.

Que asimismo dicho Reglamento de Funcionamiento contiene en su Anexo II la nómina de mercaderías de origen extranjero pasibles de ser comercializadas al por menor en las localidades contempladas en el artículo 3 del anexo I.

Que en virtud de lo expuesto el MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley N° 24.331, propicia el dictado del presente, entendiéndose que resulta necesario precisar el tratamiento impositivo y arancelario de las ventas al por menor de mercaderías de origen extranjero que se efectúen en las condiciones previstas en el Reglamento de Funcionamiento y Operación de las zonas francas.

Que el presente decreto se dicta en función de las facultades previstas en el artículo 99, incisos 1) y 2) de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

Artículo 1° — Autorízase la realización de operaciones de venta al por menor de mercaderías de origen extranjero en las localidades de PERITO MORENO, LOS ANTIGUOS, GOBERNADOR GREGORES, EL CALAFATE, EL CHALTEN, 28 DE NOVIEMBRE, RIO TURBIO, RIO GALLEGOS, PIEDRA BUENA, PUERTO SANTA CRUZ, PUERTO SAN JULIAN, HIPOLITO YRIGOYEN, LA ESPERANZA, TRES LAGOS, JULIA DUFOUR, PUERTO DESEADO, PUERTO PUNTA BANDERA, BAJO CARACOLES, EL TURBIO, TRES CERROS Y BELLA VISTA, de la provincia de SANTA CRUZ, en las condiciones y sujeto al cumplimiento de las modalidades previstas en el reglamento de funcionamiento y operación aprobado mediante la resolución del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS N° 898 del 27 de junio de 1995.

Art. 2° — Las ventas minoristas autorizadas por el artículo anterior tendrán el tratamiento impositivo y arancelario previsto para las operaciones de consumo permitidas dentro de las zonas francas de acuerdo al artículo 10 de la Ley 24.331.

Art. 3° — La DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA y la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS dependientes de la SECRETARIA DE INGRESOS PUBLICOS DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, dictarán las reglamentaciones pertinentes y establecerán los procedimientos de control del cumplimiento de las condiciones de ingreso de las mercaderías al territorio aduanero general.

Art. 4° — Además de las facultades propias de la autoridad de aplicación previstas en el reglamento de funcionamiento y en la resolución del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS N° 898 del 27 de junio de 1995, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos podrá disponer la caducidad total o parcial del régimen en cualquier momento si los sistemas de control establecidos resultaren inadecuados para evitar la violación de las condiciones en las que se autorizan las ventas al por menor.

Art. 5° — El presente régimen entrará efectivamente en vigencia a partir del dictado de las reglamentaciones respectivas y subsistirá mientras se mantengan los beneficios conferidos por la ley N° 19.640 y sus modificatorias.

Art. 6° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. —MENEM. —Eduardo Bauzá. — Guido Di Tella.”

Continuando con el análisis de esta normativa, es menester citar la Resolución 31/2014 MEFP. ZONA FRANCA. Resolución N° 898/1995 del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Modificación, con fecha de emisión del 13/02/2014 publicada en Boletín Oficial el 17/02/2014, que establece:

“Artículo 1° — Atento a lo previsto en el Artículo 9° de la Ley N° 24.331 y a lo establecido en el Decreto N° 1.388 de fecha 12 de septiembre de 2013 se encuentran permitidas las operaciones de venta al por menor de mercaderías de origen extranjero en la Zona Franca de la Ciudad de Río Gallegos, Provincia de SANTA CRUZ.

El Concesionario deberá habilitar los locales o centros comerciales adecuados en el interior de la Zona Franca, perfectamente delimitados y acondicionados a tal efecto.

Al mismo tiempo, el Concesionario arbitrará los medios adecuados para que las ventas y la prestación de servicios sean realizadas por más de un Usuario.”

Asimismo en el Anexo de la Resolución 101/2021 del Ministerio de Desarrollo Productivo Número: Referencia: EX-2021-13642860-APN-DGD#MDP se establece la “NÓMINA DE MERCADERÍAS DE ORIGEN EXTRANJERO HABILITADAS PARA LA VENTA POR MENOR EN LA ZONA FRANCA DE RÍO GALLEGOS”

Otro antecedente legal que hace a la zona franca de Rio Gallegos podemos citar la : RESOLUCIÓN GENERAL de la AFIP N° 5273/2022: “ZONA FRANCA RÍO GALLEGOS. VENTA AL POR MENOR. FRANQUICIA Y EXCEPCIONES TRIBUTARIAS. RESOLUCIONES GENERALES NROS. 2.281 Y 4.545 Y SUS RESPECTIVAS MODIFICATORIAS. SU MODIFICACIÓN.”

Lograr que la provincia de Salta posea el estatus de Zona Franca para el comercio minorista, con las ventajas que tiene actualmente la provincia de Santa Cruz, podría convertirse en un pilar de desarrollo ya que además cuenta con mejores posibilidades ya que al tener frontera con tres países, llevaría a una multiplicidad de empleos.

A su vez las empresas locales y los emprendedores, y capitalistas que pudiere haber en la provincia pondrían oficinas en Antofagasta e Iquique para manejar de forma diferente las exportaciones.

En cuanto al marco normativo de la presente Ley, citamos:

- LEY 24.331 - Zonas Francas - Disposiciones Generales. Objetivos. Actividades. Funciones y autoridades. Tratamiento fiscal y aduanero. Otras disposiciones. Territorio Aduanero Especial. Resaltando su ARTICULO 9° que expresa – “Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para autorizar operaciones de comercio al por menor en una zona franca en ciudades y pueblos fronterizos con países limítrofes que posean zonas francas en cualquier lugar de su territorio cuando las circunstancias así lo aconsejen.”
- Decreto 253/2018 - Zonas de Seguridad de Fronteras. Apruébase Cartografía Oficial. Facultades - destacamos lo establecido en el Anexo II
- Ley N° 22.352 - CENTROS DE FRONTERA - Regúlase Jurídico de los mismos.
- Decreto 68/2017 - COMISIÓN NACIONAL DE FRONTERAS - Creación.
- LEY N° 22.415 - CODIGO ADUANERO
- LEY N° 18.575 - ZONA Y AREAS DE FRONTERA - Desarrollo e integración.
- LEY 24.093 - Ámbito de aplicación. Habilitación,. Administración y operatoria portuaria. Jurisdicción y control. Autoridad de aplicación. Reglamentación. Consideraciones finales y Decretos complementarios.

El Código Aduanero argentino, sancionado por ley N° 22.415/81 establece en su artículo 590 “Área franca es un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, salvo las tasas retributivas de servicios que pudieren establecerse, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico.”

En el artículo 591 expresa que la “El área franca debe ser establecida por ley.”

Y en su artículo 592 “Cuando las circunstancias así lo aconsejaren, el Poder Ejecutivo podrá disponer que tampoco se apliquen las prohibiciones de carácter no económico respecto de la introducción de mercadería al área franca o de la extracción de la misma, quedando igualmente facultado para reducir las medidas de control aduanero en dicho ámbito.”

Desde el punto de vista de la economía regional, una Zona Franca para el comercio minorista en las Zonas de Frontera de la Provincia de Salta, es un auténtico instrumento de política económica, que dotará de mayor movilidad y ordenamiento a la actividad económica que hoy se lleva a cabo.

Por lo anteriormente expuesto solicito a mis pares el acompañamiento del presente Proyecto de Ley.