

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Los impactos políticos de la ley de zonas francas  
N° 15921 y las estrategias de acción de los  
sectores empresariales nacionales en el marco  
de las teorías de redes**

**María Valeria Rochón**  
Tutora: Carmen Midaglia

**2000**

## RESUMEN

Con el afán de estudiar las políticas públicas es que nos interesamos aquí por una ley muy particular, ya sea desde el punto de vista de su contenido como de los debates económicos y políticos implícitos y por las nuevas modalidades negociadoras que aportó al terreno de los intercambios y reclamos entre las corporaciones y el Estado, como lo es la ley N° 15921 de Zonas Francas.

Pronto comprendimos que nos encontrábamos frente a una política importada desde otros países, por lo tanto no doméstica, cuyo tratamiento implicó que focalizáramos nuestra atención sobre el Poder Ejecutivo y la red de relaciones que fue tejiendo con algunas de las cámaras más comprometidas, así como con otros grupos de interés que fueron surgiendo.

Así, al papel del Ejecutivo desempeñado durante y después de la puesta en marcha de la nueva ley se agregó el rol de las cámaras; la aparición de nuevos intereses, personificados por la Asociación de Usuarios de Zonas Francas; y la aparición de nuevas políticas, éstas en el ámbito internacional representadas por las negociaciones mantenidas por los países del MERCOSUR y que culminarían en la aprobación del Acta No.8. Interesa aclarar que es a partir de esa acta o nueva política pública que se establecen nuevos límites a los impactos políticos económicos que podría generar la ley de zonas francas. A partir de estos hechos, otros nuevos tuvieron lugar, así como otros nuevos caminos emprendidos por los actores políticos y corporaciones empresariales nacionales, que no se descuidarán en estas páginas.

## INDICE GENERAL

Introducción.....	4
1) Marco de referencia: el rendimiento de la Teoría de Redes para una nueva política pública.....	6
2) Breve historia del tratamiento de la ley: proyectos presentados previo a la aprobación de la nueva ley (Partido Colorado, Partido Nacional y Poder Ejecutivo).....	8
3) Explicitación del concepto económico "zona franca", contenido del proyecto discutido en el Parlamento y exposición de sus aspectos económicos y políticos más controvertidos.....	9
4) Antecedentes de esta política pública: los acuerdos bilaterales entre el Uruguay y los países vecinos (CAUCE y PEC) que acompañaron la sanción de la nueva ley de zonas francas.....	11
5) La visión de economistas uruguayos en torno a los puntos más controvertidos del proyecto.....	12
6) Mapeo de posiciones en torno a la ley: grupos políticos opositores y defensores, grupos empresariales a favor y en contra.....	14
7) La discusión en el ámbito político-parlamentario: el rol del Parlamento en la confección, discusión y modificación de las leyes aprobadas por el Ejecutivo.....	16
8) El Estado uruguayo y las "redes" políticas tejidas con el empresariado nacional.....	17
a) Los grupos empresariales en la visión de los intelectuales.....	17
b) El relacionamiento entre el gremio empresarial y el gobierno para el logro de proyectos comunes (Policy networks).....	18
c) La estrategia adoptada para la ley de zonas francas: ¿estrategia histórica ó meramente coyuntural?.....	22
9) Elementos externos que modificaron la ley de zonas francas: aprobación del Acta No.8 del MERCOSUR (ó Decisión 8/94).....	26
a) Contenido de la Decisión 8/94 y consecuencias para el nuevo régimen de zonas francas.....	27
b) La posición del gobierno en la negociación de Buenos Aires de agosto de 1994.....	29
10) El apoyo actual al régimen de zonas francas en la opinión de los principales dirigentes de las cámaras empresariales.....	30
Conclusión.....	34
Bibliografía.....	38

INDICE DE ANEXOS

Entrevista a Cámara de Industrias.....39  
Entrevista a Unión de Exportadores del Uruguay.....44  
Entrevista a Dirección Nacional de Zonas Francas.....48  
Ley No.15921 de Zonas Francas (1987), decretos del Poder Ejecutivo y Decisión 8/94 del MERCOSUR.....52

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo nos proponemos estudiar leyes con contenido económico y de fuerte impacto público para tratar de comprender el accionar político de las cámaras empresariales de nuestro país.

El caso que nos motivó a hacerlo fue el de la ley de Zonas Francas (N° 15921 del año 1987) por significar una fuerte apuesta del gobierno de turno, a crear focos de desarrollo en EL territorio nacional, con medidas, que en su momento fueron criticadas por los industriales de nuestro país.

Por otra parte interesa anotar, que esta nueva medida económica se da en un contexto de transición democrática muy especial por el tipo de demandas que el gobierno debía atender de la población.

Así, la Agenda del gobierno en el año 1985 contaba entre los temas de mayor importancia a aquéllos que tenían que ver con los reclamos de derechos humanos en lo socio-político, y otros más de tipo redistributivo en lo económico (demandas distributivas de sindicatos y otros actores corporativos).

A su vez, se ve la necesidad de buscar vías que signifiquen un crecimiento y/o despegue económico del país, de tal forma que ayuden a paliar los efectos de la deuda externa. De esta forma, algunas de las políticas públicas implementadas en este período y más en concreto la que aquí nos convoca, despertó nuestro interés, ya que la misma no se encontraba en el debate público, y surgió a discusión en el plano político-parlamentario de forma más bien sorpresiva. Es decir, no venía a atender las demandas políticas de los distintos sectores sociales y económicos, sino que venía desde el propio cuerpo político, impulsado por el poder Ejecutivo pero sin hacerse explícito a la opinión pública.

Concretamente, se plantea en ese entonces, la revisión de una vieja ley que databa del año 1923 sobre las zonas francas en nuestro país. La versión aggiornada (aprobada en el año 1987 como ley 15921) presenta la innovadora característica de ceder a manos privadas la administración y control de las nuevas zonas francas que se creen en el territorio nacional.

De esta forma se elimina el monopolio que el Estado uruguayo tenía en esa área, significando esto un nuevo rol y función para la esfera pública.

Además de esta novedad en la función estatal, se incluyen algunas de tipo impositivo de tal forma de atraer inversiones extranjeras (exoneración de cargas tributarias).

En este sentido, nos interesa específicamente, el efecto que tales novedades, sobre todo las de corte impositivo, podían tener sobre las industrias y empresas que ya se encontraban trabajando en una zona "normal" desde el punto de vista fiscal. Básicamente, nuestra atención se dirige a conocer si dicha medida se consideró como atentatoria para los intereses de los grupos empresariales nacionales y, en el caso de que así lo fuera, cómo reaccionaron los mismos frente al gobierno para poder defenderse de los supuestos efectos negativos de la ley en cuestión.

Por este motivo, el objetivo principal de este trabajo radica en analizar la forma específica de constitución de una red temática, la relativa a la ley de zonas francas, que incorpora intereses económicos y políticos de distinta envergadura, y que además éstos no se remiten únicamente al ámbito nacional. Así, el énfasis de este trabajo se centrará en el comportamiento y líneas de acción asumidas en la mencionada red por los agentes domésticos.

Complementando dicho objetivo, se plantea esta investigación como una meta secundaria, analizar la

tramitación del tema al nivel de los distintos poderes del gobierno: examinaremos los roles del Ejecutivo y del Parlamento nacional.

**El estudio que aquí realizaremos es de corte exploratorio debido a la ausencia de trabajos politológicos anteriores sobre las relaciones entre cámaras empresariales - gobierno alrededor de una política pública como la de zonas francas, que, además de ser un tema novedoso, presenta carencias de bases interpretativas que nos indiquen clara y públicamente cómo se posicionaron los diferentes actores.**

Para ello, nos guiaremos por bases de información secundaria, como ser debates parlamentarios y artículos en prensa, y primarios, como entrevistas en profundidad semi-estructuradas realizadas a autoridades de las cámaras empresariales de nuestro país, específicamente la Cámara de Industria y la Unión de Exportadores para obtener información acerca del tratamiento corporativo frente a la mencionada ley<sup>1</sup>.

Además de las autoridades e integrantes de las cámaras se entrevistó a las autoridades de la Dirección Nacional de Zonas Francas, donde se trató de indagar sobre la actividad que ésta desempeña desde su fecha de creación, así como sobre la opinión que se tiene de los impactos económicos que esta nueva ley ha provocado para el país. Tampoco se dejó de lado el relacionamiento entre ésta y la Asociación de Usuarios de Zona Franca, a partir del Acta No. 8 del MERCOSUR (momento clave que cambiará a algunos de los actores participantes y su accionar en escena).

Como una forma de abordar la temática (pese a ser un estudio exploratorio), considerando las relaciones entre Estado y otros grupos de interés, hemos creído necesario discutirlo desde la **teoría de las redes políticas** (policy networks), ya que este tipo de análisis posee la ventaja de incorporar una multiplicidad de actores en la arena de las negociaciones políticas, sin atribuirles un comportamiento o rol predeterminado. Además, considera igualmente al Estado como un agente más en esta arena, que defenderá sus propios intereses. La teoría de redes supera así a sus pares Pluralismo, Corporativismo y Marxismo, en la medida que ubica al Estado como potencial instrumentador de acciones autónomas, más allá de la presión a la que esté sometido por los grupos socio-políticos más poderosos.

Interesa señalar que la información manejada en general, pero la primaria en particular ha sido bastante restringida, dado que se constató que a nivel de las cámaras se carece de una memoria institucional en torno a las posiciones que asumieron los actores empresariales sobre esta política pública específica. Esta característica se tradujo en la práctica en un prolongado trabajo de identificar a las autoridades y especialistas de las gremiales que dispusieran de información sobre el tópico de interés.

Algunas de las entrevistas no han sido fáciles de obtener por cuanto los representantes contemporáneos a las negociaciones de aquella época,

---

<sup>1</sup> Se planificó realizar otras entrevistas, especialmente al Consejo Superior Empresarial (COSUPEM), ya que como órgano aglutinador de los intereses empresariales del país podría dejar en claro qué lugar ocupaba el tema en la Agenda económica. Si bien no se pudo acceder a la entrevista, se nos informó telefónicamente por parte de una autoridad del COSUPEM, que el tema se trataba en la interna de cada cámara y no a nivel macro; nunca estuvo en la Agenda del COSUPEM (desde su creación en el año 1994).

ocupan hoy día puestos diferentes ó se han alejado de la organización.

Por otra parte, los documentos de las cámaras, así como las declaraciones no han sido fuertemente difundidos. Este conjunto de dificultades, para obtener la información necesaria en tiempo y forma, no significa que las bases de datos en las que se asienta esta investigación invalide la misma. Por el contrario, las restricciones, el fraccionamiento de la información así como a veces la ausencia de la misma, en lugar de evaluadas como una debilidad del trabajo es posible transformarlas en focos de interpretación.

Se organizó este trabajo en siete capítulos a través de los cuales se analizará el proceso de aprobación de la ley, su contenido y temas más discutidos, el marco político regional en el que nuestro país estaba inserto en ese momento, y las posiciones de los distintos grupos de presión que vieron en algún momento afectados sus intereses. Todo esto tomando en cuenta los estudios sobre redes temáticas de autores como Marsh, de forma tal de analizar más sustancialmente las relaciones entre nuestras cámaras y el gobierno y aportar un análisis más teórico al trabajo.

También estudiaremos los giros que la ley ha tomado y cómo éstos han afectado ó modificado sus alcances y pasado a afectar a otros grupos.

El rol del gobierno en la confección de esta ley, las redes de relaciones políticas construídas con otras corporaciones, así como su papel de negociador en el ámbito de los incipientes acuerdos regionales, tampoco son dejados de lado aquí.

#### 1) Marco de referencia: El rendimiento de la Teoría de Redes para una nueva política pública.

Como fue mencionado anteriormente, la teoría de redes vino a reforzar a sus pares el Pluralismo, Corporativismo y Marxismo en el sentido de que toma al Estado como un actor más dentro de la arena política, que persigue sus propios intereses y que por ello, puede tomar acciones en forma autónoma.

En la visión de David Marsh acerca de cómo estudiar el accionar de los grupos de presión, se sostiene que la atención debe ponerse no tanto sobre los grupos mismos, sino en el contexto donde dichos grupos operan (Marsh, 1993). Para ello las variables que permitirán comprender las decisiones tomadas son:

- a) La naturaleza de las relaciones entre los grupos y el Estado – esto es, los tipos de redes políticas;
- b) Los intereses y actividades de los funcionarios públicos – o sea, el grado de autonomía del Estado.

Es decir que el centro de este análisis se centra no en los grupos mismos, pero en la naturaleza de las relaciones entre los actores estatales y los grupos, así como en el impacto que esas relaciones tienen en la creación o definición y redefinición de políticas.

Podemos decir que el argumento que trasciende a esta visión es que aunque los grupos de presión son importantes, el impacto que tengan en las políticas dependerá en parte de los intereses de los actores o funcionarios del Estado, así como en el tipo de relaciones (o redes) que existan en un área de políticas determinada.

Los principales conceptos aquí manejados son el Estado y las redes políticas (policy networks).

El Estado es definido según Marsh, como un conjunto preciso de instituciones que tienen la autoridad de hacer las leyes que gobiernan a una sociedad y que, según Weber, tiene el monopolio de la legítima violencia en un territorio determinado. A su vez, sostiene Marsh, el Estado al estar integrado por instituciones como el Servicio civil, el Poder Judicial, Parlamento y gobiernos locales, etc., no está unificado y por lo tanto, generalmente provee de parámetros para conflictos políticos entre intereses diversos acerca de la utilización de los recursos y la dirección que tomarán las políticas públicas.

Las redes políticas, por su parte, son una forma de categorizar las relaciones entre el Estado y los grupos. Es desde los años 60 que se acepta la noción de que la confección de las políticas ocurre en los subsistemas, donde un grupo limitado de actores enfrenta un área particular de políticas en forma autónoma del sistema político. Con la nueva teorización acerca de las redes políticas, estos subsistemas se han ampliado ya que ahora no sólo están conformados como un "triángulo de hierro" cerrado, sino que el número de actores es mayor y cambiante y hay poco acuerdo en los objetivos políticos.

(Estas redes existen cuando y donde se da un intercambio de recursos entre el Estado y los grupos.) El intercambio varía desde uno limitado de información a la institucionalización de un grupo en el proceso político. Las redes políticas proveen un mecanismo para evaluar a las instituciones conflictivas. (Con estas redes, el poder es una relación basada en la dependencia y no en un juego de suma cero ya que aquí el poder se desarrolla y refuerza dentro mismo de las relaciones entre los grupos y el Estado.)

La gran virtud de este tipo de análisis es que permite conocer los intereses de los actores del Estado. Así autores como Nordlinger (1981) o Theda Skocpol (1985) y en algún sentido Peter Evans (1987) aceptan que los funcionarios estatales tienen sus propios intereses y, no sólo eso, sino que poseen los mecanismos para traducir esos intereses en políticas. Las redes políticas ubican el centro del análisis en toda la arena política y no sólo en los grupos. Y por tanto, hablar de Arena Política, como la había definido Thomas Lowi en la años 60 significa considerar diversas constelaciones de poder. La Teoría de Redes le añade que dichas constelaciones no son sólo diversas sino que también cambiantes en la propia arena. Son entonces configuraciones de intereses para determinado momento histórico, con amplias posibilidades de reconvertirse. Por otra parte, la Teoría de Redes, al considerar al Estado como un agente, permite en el examen las visiones y los intereses de los cuerpos funcionales en el proceso de creación de políticas. Lo que es más, según Marsh, las redes políticas pueden ser un medio para extender la autonomía del Estado en ciertos campos ya que proveen a los funcionarios de la capacidad de alcanzar sus propios objetivos políticos.

Ahora bien, una vez explicitado brevemente el marco teórico a utilizar, nos centraremos en el análisis de las categorías aquí expuestas para tratar de comprender el posicionamiento del Ejecutivo nacional en torno a este tema, así como el accionar de los gremios empresariales y la búsqueda de soluciones conjuntas.

Facultad de Ciencias Sociales
Depto. de Ciencia Política
Biblioteca



2) Breve historia del tratamiento de la ley: proyectos presentados previo a la aprobación de la nueva ley (Partido Colorado, Partido Nacional, Poder Ejecutivo).

Retomando lo que se había dicho en la introducción de este trabajo, la reformulación de la vieja ley de zonas francas del año 1923, en el período inmediato a la salida de la dictadura, no aparece precedida por un debate público acerca de esta posibilidad como una fuente posible de asegurar el despegue económico del país. Eran los reclamos de la ciudadanía y los debates que salían a la luz se encontraba el tema de los derechos humanos, el pago de deuda externa, y reclamos corporativos variados, entre los que no figuraba la revisión de ley de zonas francas.

Es así que la discusión sobre esta nueva ley surge un poco "sorpresivamente", en el sentido que no viene precedida de demandas conocidas ni tampoco de planteamientos públicos de parte del gobierno que den lugar a cierto debate. Su discusión estuvo restringida al ámbito parlamentario.

En efecto, previo a la aprobación de lo que luego sería la nueva ley, se habían presentado en el Parlamento tres proyectos: un primero, por parte del entonces senador Juan Raúl Ferreira (Movimiento Por la Patria del Partido Nacional), otro por parte del también legislador Carlos Garat (Herrerismo, Partido Nacional) y EL otro proyecto fue presentado por parte del senador Raumar Jude (Unión Colorada y Batllista, Partido Colorado).

Por último, se presentó un cuarto proyecto por parte del Poder Ejecutivo, que fue el que finalmente fuera aprobado en Noviembre de 1987.

Con el fin de analizar someramente las similitudes y diferencias entre los mencionados proyectos, se elaboró una tabla síntesis:

Proyectos a consideración	Objetivo Principal	Novedad ACLARAR
Partido Nacional J.R. Ferreira	Dinamización sector externo de la economía.	Justo equilibrio de factores: desempleo, salario real y atracción de inversiones.
Partido Colorado R. Jude	Idem	Nuevas zonas francas en Mdeo. y Canelones cerca de Aeropuerto por razones de practicidad.
Poder Ejecutivo R. Zerbino	Idem	Atracción de inversores extranjeros; mayores exoneraciones impositivas.

El proyecto aprobado por la comisión encargada de su estudio, fue finalmente el remitido por el Poder Ejecutivo y es el que se discute luego en la cámara de diputados y senadores y el que aquí presentamos.

Dicho proyecto fue apoyado en pleno por el Partido Colorado, pero no así por el Partido Nacional. Tanto el Herrerismo como los movimientos Por la Patria y Renovación y Victoria, si bien no estaban en total desacuerdo con el motivo de la ley, sí querían hacerle determinadas correcciones como por

ejemplo al mencionado artículo 41 que habilitaba a los futuros usuarios a utilizar los canales de comercio instaurados entre nuestro país y sus vecinos (Cauce, Pec) (ver ley No. 15921 en Anexo). Esto podría representar una gran desventaja para la industria nacional. El proyecto decía que el encargado de velar por la seguridad y progreso de la industria nacional sería el propio Poder Ejecutivo pero la crítica del Partido Nacional venía por el lado de que no explicitaba cómo lo lograría; por eso se pretendía la corrección del artículo 41 que finalmente se aprobó sin modificaciones.

Entre las posiciones en contra del proyecto se cuentan las del Mov. Nacional de Rocha (dentro del Partido Nacional) y la de toda el ala izquierda (Frente Amplio), por considerar que la mencionada propuesta resultaba fuertemente discriminatoria con la industria uruguaya y además incentivaba la pérdida de la soberanía nacional, en la medida que se otorgaban áreas del territorio nacional para la instalación de dichas zonas.

3) Explicitación del concepto económico "zona franca", contenido del proyecto discutido en el Parlamento (posterior ley No. 15921) y exposición de sus aspectos políticos y económicos más controvertidos.

Según Guía Financiera (nº.763, 30/08/92): "Una zona franca es en Uruguay, un área del territorio donde la actividad económica está libre de tributos aduaneros o impositivos, donde no rigen los monopolios estatales y en donde existe total libertad para la entrada y salida de mercaderías o capitales. Dentro de ella se puede desarrollar cualquier tipo de actividad comercial, industrial o de servicios, siendo a casi todos los efectos un "territorio extranjero". Desde el punto de vista técnico, cuando se introduce un objeto dentro de una zona franca, se lo importa y cuando el objeto sale de ésta, está siendo exportado. Cuando un bien viene de otro país a una zona franca ubicada en Uruguay, el pasaje por el territorio nacional es considerado como en tránsito. Para algunos teóricos del tema, las zonas francas poseen el status de extraterritorialidad.[...]

El programa uruguayo de zonas francas nació en 1923 con la ley 7953, por la que se instalaron en las áreas contiguas a los puertos de Colonia y Nueva Palmira, dos de ellas. Ambas zonas francas son estatales y si bien estaban originalmente destinadas a atraer factorías y establecimientos industriales, durante décadas se desarrollaron solamente tareas de almacenamiento comercial y en algunos casos, reempaque industrial."

La ley sufrió algunas modificaciones con el correr de los años pero no fue sino hasta la administración Sanguinetti, en 1987, que el Parlamento aprueba la ley 15921, por la cual se habilitaron negocios en dólares, se autorizó la desmonopolización de los servicios estatales y se planteó la posibilidad una futura administración privada. De hecho y según Guía Financiera, "el movimiento de mercaderías de las zonas francas estatales casi duplicó a partir de aquel año, en tanto que la ley abrió la chance de crear zonas francas privadas". La primera de ellas fue la de Montevideo, en donde el 12,5 % del capital de la sociedad que la administra pertenece al BID (a través de la Corporación Internacional).

Existen actualmente en funcionamiento en nuestro país, 9 zonas francas, de las cuales 2 pertenecen a la órbita de lo público y las 7 restantes a manos privadas.

Además de las 3 mencionadas están las zonas de Florida, Rivera, Nueva Helvecia, San José, Río

## Negro y Libertad.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>La ley n° 15921 que convierte a las zonas francas de interés nacional cuenta con 49 artículos divididos en 7 capítulos: de entre los cuales pondremos en énfasis en el capítulo 4 de la ley, por ser uno de los más controvertidos.

La exoneración tributaria que se expone en el artículo No. 19 es el motivo y la razón fundamental para la instalación de los usuarios en estos espacios y la llave para el ingreso de inversores y divisas. Para garantizar al inversor que se mantendrá este régimen de no cobro de impuestos, el artículo 25 establece a tales efectos que "el Estado bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura al usuario, durante la vigencia de su contrato, las exoneraciones tributarias, beneficios y derechos que esta ley le acuerda."

cap.1) Disposiciones generales, donde se da a conocer el carácter de interés nacional que tendrán las zonas por el objetivo principal de promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional. Esto está básicamente presente en el 1er artículo de la ley.

cap. 2) De la Administración, Control y Explotación de las Zonas Francas, aquí se explicita que el encargado del control y supervisión de esta área será el Ministerio de Economía y Finanzas, el que a su vez deberá nombrar al Director del área zonas francas en nuestro país.

Hay además otras disposiciones referentes a los lugares donde habrán de ubicarse, los que serán escogidos por una Comisión Honoraria Asesora cuyo presidente es elegido también por el MEF.

cap.3) De los usuarios de las Zonas Francas, en este capítulo se hace referencia a la calidad de los usuarios de dichas zonas, así como a las diferentes posibilidades de contratos para trabajar que allí se pueden dar.

El artículo que más discusiones promovió de este capítulo, fue el no.18, que establece que "los usuarios de las zonas francas emplearán en las actividades que desarrollen en las mismas, un mínimo de 75% de personal constituido por ciudadanos uruguayos, naturales o legales, [...]En casos excepcionales, este porcentaje podrá ser reducido previa autorización del Poder Ejecutivo, atendiendo a características especiales de la actividad a desarrollar y razones de interés general.

cap.4) De las exenciones y beneficios, es sin duda alguna el capítulo más conflictivo de la ley y el que motiva en gran parte las quejas de muchos empresarios nacionales y, por lo tanto, a nuestro trabajo.

Se detallan todos los beneficios impositivos con los que contarán quienes resuelvan instalarse allí.

El artículo más controversial es el no.19 donde se garantiza a los usuarios la exención de "todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso de aquéllos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en la misma".

cap.5) De los espacios y construcciones en zonas francas, trata acerca de las prestaciones pecuniarias que realizarán los usuarios a quienes exploten las zonas francas y el derecho de aquéllos de realizar mejoras y construcciones en ese predio.

cap.6) De los bienes en zonas francas, legisla sobre el status de los bienes que ingresan a nuestro país con destino a zona franca, así como a la producción de bienes que allí se lleve a cabo y de los que se encuentren abandonados en ese territorio.

cap.7) De las sanciones y disposiciones finales, trata sobre las penas a adoptarse en el caso de posibles violaciones y faltas que puedan cometer los usuarios o quienes exploten estos territorios. Estas faltas serán sancionadas por el Poder Ejecutivo.

En lo que tiene que ver con las exoneraciones impositivas, éstas alcanzan a los siguientes impuestos:

. Impuesto a las rentas de Industria y Comercio;

Los usuarios están exonerados de este impuesto respecto a las actividades que desarrollen en las mismas. Al principio, cuando recién se votó la ley, no lo estaban quienes tuvieran dividendos o utilidades acreditados o pagados a personas físicas o jurídicas domiciliadas en el exterior, pero esto fue revocado por el gobierno del Dr. Lacalle luego del acuerdo donde se firmara el Acta No.8 del MERCOSUR.

En dicha acta se establece que lo producido en las zonas francas de los países miembros y que exporten dichas mercaderías a la zona, deberá pagar el Arancel Externo Común ya que esos bienes se consideran de terceros países (no tiene un certificado de origen pues no tienen un origen definido) (ver capítulo No. 7 sobre la aprobación del Acta No.8 del MERCOSUR). Para compensar a las industrias instaladas en nuestras zonas francas el gobierno decidió exonerar también de este impuesto a aquéllas que giraban sus dividendos al exterior.

.Impuesto al Patrimonio;

La D.G.I. ha interpretado aquí que los usuarios de zonas francas están exentos de este impuesto por todos los bienes afectados a esa actividad, aunque se encuentren ubicados en territorio no franco, ya que la exoneración no está dirigida a los bienes específicamente ubicados en territorio franco, sino a todos aquéllos que están afectados a la actividad. Por ejemplo, se incluyen los saldos de cuentas bancarias en Montevideo, anticipo de sueldos a su personal que vive fuera de zona franca, el inmueble y sus equipamientos ubicados en zonas no francas utilizados como oficinas del usuario, etc.

.Impuesto al Valor Agregado;

Por medio de éste se exonera a la circulación de bienes y la prestación de servicios en zonas francas y asimismo la introducción de bienes desde el extranjero a zonas francas. La circulación de bienes de territorio nacional no franco a zonas francas, así como la prestación de servicio en o desde territorio nacional no franco a usuarios de zonas francas, serán consideradas exportaciones a los efectos de la liquidación de este impuesto. Igualmente, la introducción definitiva de bienes desde zonas francas a territorio no franco estará gravada por el IVA.

.Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias;

Las instituciones de intermediación financiera autorizadas a realizar actividades en zonas francas están exoneradas de este impuesto.

.Impuesto a la constitución de sociedades anónimas;  
Las sociedades anónimas que se constituyan con el objetivo exclusivo de operar en zonas francas no deberán liquidar este impuesto.

4) Antecedentes de esta política pública: Los acuerdos bilaterales entre el Uruguay y los países vecinos (CAUCE y PEC) que acompañaron la sanción de la nueva ley de zonas francas.

Hemos creído interesante aquí dedicar un apartado especial a los acuerdos bilaterales que nuestro país mantuvo y mantiene con sus vecinos.

El motivo para ello es que éstos desencadenarán disputas entre algunos gremios empresariales y el gobierno ya que son vías agilizadoras de comercio que, de acuerdo a la redacción de la nueva ley, podrán ser utilizadas por las nuevas zonas francas. Esta ventaja viene a sumarse a las que ya tienen los territorios francos, reforzando aún más las diferencias para con las industrias ya establecidas dentro de territorio fiscal.

Las características principales del CAUCE y del PEC (1975 y 1976, respectivamente) fueron la exoneración total o casi total de aranceles para la importación de los productos negociados y una apertura amplia de los mercados: "casi mil productos en un caso y varios centenares en el otro". (Gustavo Magariños; 1991).

"Las exportaciones uruguayas canalizadas por el CAUCE fueron importantes y representaron la principal componente de las ventas totales a la Argentina. Por otro lado, las exportaciones del vecino país por ese instrumento fueron sumamente modestas, porque cláusulas específicas del mismo tendían a limitarlas para procurar un mayor equilibrio del intercambio bilateral. Uruguay sólo se obligaba a otorgar concesiones por un porcentaje de sus exportaciones en el año anterior, con lo cual se promovía una paulatina nivelación del comercio recíproco.[...] En lo que concierne al PEC, éste propició el incremento y, sobre todo, la diversificación de las exportaciones uruguayas. También, dado que las corrientes canalizadas por ese instrumento registraron superávit para Uruguay en todos los años del período considerado, actuó como mecanismo corrector, aunque en menor grado que en el caso del CAUCE con Argentina, de los desequilibrios estructurales del comercio del Uruguay con Brasil." (Ob. Cit, 1991)

Sin embargo, en 1985, con el advenimiento de la democracia a nuestro país, se procedió a reformular ambos mecanismos. Así el 19 de mayo de 1985 se suscribió la Declaración de Colonia sobre Integración Económica y Social: "en virtud de ella se confirmó la desgravación total por Argentina de su universo arancelario industrial para la importación de productos originarios y procedentes de Uruguay en cantidades equivalentes al 5% de la producción argentina respectiva registrada para cada producto en el año anterior. [...] Similar política de revisión y ampliación de los acuerdos en materia económico-comercial se siguió con respecto al Brasil a través de la Declaración Conjunta del 14 de Agosto de 1985.[...] Complementariamente al nuevo PEC, los dos gobiernos suscribieron un conjunto de notas reversales en las que Uruguay comprometió su mejor disposición para considerar favorablemente la eventual participación de empresas brasileñas en ciertas obras públicas. El PEC II incentivó notablemente las exportaciones uruguayas, no obstante que se tropezó coyunturalmente con obstáculos derivados de la escasez de medios de pagos de Brasil y de la interferencia negativa de operaciones financieras triangulares vinculadas al comercio argentino-brasileño".(Ob. cit. Pág. 34 y

35)

Para terminar, afirma "El CAUCE y especialmente el PEC han sido los instrumentos fundamentales en el último quinquenio para el aumento de las colocaciones en el exterior. Ellos son, por otra parte, los mecanismos de base para la integración con la Argentina y el Brasil, según fue reconocido y consignado en los documentos de la llamada integración tripartita" (Ob. cit. pág. 35).

**¿Por qué son estos acuerdos bilaterales objetados por las cámaras empresariales una vez puesto en discusión el nuevo proyecto de la ley de zonas francas?**

Porque en principio y según el artículo 41 de la nueva ley, los usuarios del nuevo régimen de zonas francas gozarían de los canales de promoción de exportaciones que implican estos acuerdos, además de los beneficios con los que cuentan por ser empresas francas. Esto es, competirían con las empresas establecidas en zona no franca con el doble de ventaja.

Como se mencionó en el comienzo de este apartado, el tema de los acuerdos bilaterales fue uno de los que provocó las mayores críticas desde el empresariado nacional para con el gobierno.

Por otra parte, significó también una crítica de los propios países vecinos quienes contaban a su vez, con zonas francas y no veían con buenos ojos las posibilidades de las zonas uruguayas en contraposición a las suyas de Tierra del Fuego y Manaos.

No es sino hasta el año 1994 en que esta situación se revierte, cuando Argentina y Brasil imponen al Uruguay el pago del Arancel Externo Común a lo producido en zona franca y que se exporta a los países del bloque.

**5) La visión de economistas uruguayos en torno a los puntos más controvertibles del proyecto.**

En este apartado nos proponemos presentar, a título informativo, estudios realizados por profesionales de la economía sobre los puntos positivos y negativos de la ley en cuestión, para el Uruguay. Esta discusión tiene su importancia ya que nos interesa saber cuánto de los aportes técnicos fue tomado en cuenta por los integrantes de la red temática.

En este sentido llama nuestra atención que estos planteamientos no fueran tenidos mayormente en cuenta a la hora de la argumentación en los debates parlamentarios y gremiales.

Ahora bien, en el mismo año que se sucedía el tratamiento sobre el mencionado proyecto de ley, se publicaba en Cuadernos de Marcha, un artículo que contemplaba las opiniones de varios economistas uruguayos acerca de los impactos que traería aparejados dicha ley.

El artículo en cuestión se intitulaba: "Zonas Francas, ¿qué proyecta el gobierno?" y entre sus autores figuraban: Nora Berreta, P. Castel, A. Forteza, A. Melgar, M. Rossi, R. Tansini y M. Vaillant.

A grandes rasgos, el mencionado artículo, expresa por una parte, la opinión de un conjunto amplio de economistas nacionales y por otra, sus apreciaciones técnicas, las que son bastante contrarias al proyecto, criticando el contenido que el gobierno le ha dado, al poner el nuevo régimen no en función del objetivo de desarrollo del país sino al país en función de las zonas francas.

A continuación se detallarán los puntos neurálgicos de la discusión de estos economistas:

## ♦ TEMA 1: LA CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA DE LAS ZONAS FRANCAS

"...Las naciones suelen ofrecer una serie de beneficios al tiempo que también establecen un marco de restricciones para el desarrollo de las zonas francas. Los beneficios que generalmente ofrecen son:

- a) estabilidad sociopolítica del país sede;
- b) desarrollo de relaciones económicas internacionales: acuerdos comerciales, convenios impositivos, etc.;
- c) infraestructura física (energía, comunicaciones, agua) administrativa, agilidad de tramitación;
- d) incentivos. Se otorgan exenciones impositivas (totales o parciales) por período no mayor a los 10 años (la mayoría 7 años)." (Ob. cit. pág.61)

Más adelante, sostienen los autores que por la experiencia de otras zonas francas de exportación, los ingresos de divisas no son importantísimos en magnitud ya que: "Se restringen básicamente a los salarios pagados y algunos gastos adicionales de las empresas de las ZFE (zonas francas de exportación) por los servicios locales. Las utilidades de las inversiones extranjeras por lo común, se repatrian y no se reinvierten [...] en cuanto a las ZFE, se utilizan como un instrumento marginal para el desarrollo de las exportaciones ya que debe considerarse como un método auxiliar del desarrollo industrial y de las exportaciones y no depositar una importancia excesiva como instrumento de desarrollo de los sectores manufactureros de la economía." (Ob. cit. pág.63).

## ♦ TEMA 2: LA ADMINISTRACION E INSTRUMENTACION DE LAS ZONAS FRANCAS

Como ya fuera mencionado, los objetivos explícitos de este proyecto son promover las inversiones, aumentar el empleo, incentivar la integración internacional y expandir las exportaciones. Una de las particularidades que distingue a este proyecto de la ley anterior (de 1923) es que la administración de estas zonas puede realizarse tanto por el Estado como por particulares.

A su vez, el proyecto señala que el Poder Ejecutivo tomará las medidas a los efectos de que el desarrollo de las zonas francas no perjudique la capacidad exportadora de la industria nacional en zona no franca.

Sin embargo, este tema se deja para ser reglamentado posteriormente (en conjunto con la Cámara de Industrias) resolviéndose que en los tratamientos preferenciales concedidos a las exportaciones uruguayas por otros países, con relación a determinados productos, serán aprovechados con preferencia por las industrias exportadoras de dichos productos ya instalados en la zona no franca.

Atendiendo el cúmulo de excepciones que plantea la ley y la falta de reglamentación previa sobre aspectos que inciden en la competencia comercial nacional, los economistas citados formulan una serie de críticas entre las cuáles las más relevantes son:

" a) El proyecto en cuestión se encuentra entre los más liberales[...] los incentivos abarcan casi todo el espectro de posibilidades y las limitaciones o restricciones son prácticamente inexistentes. Es preocupante la extrema liberalidad y discrecionalidad del proyecto, que deja absolutamente libradas a la reglamentación y a las decisiones específicas del Poder Ejecutivo, materias fundamentales que afectan a la soberanía social y económica del país.[...]

b) El proyecto de zona franca parece estar orientado fundamentalmente a maximizar la utilización de los acuerdos comerciales en la región. Cabe preguntarse entonces si corresponde que Uruguay se lance a una política de promoción de exportaciones a la región a través de instrumentos que implican generar condiciones de competencia desleal en el marco de un proceso de integración regional. Con este proceso en marcha, se plantea ahora un régimen particularmente favorable para un sector de los futuros competidores. Los que se instalen en las ZFE podrán gozar de las ventajas del CAUCE y PEC y estarán exonerados de todo tipo de impuestos, tendrán absoluta libertad financiera, etc. ¿Qué reacción cabe esperar que genere este proyecto en los países vecinos? [...]

c) No es claro si los órganos de intermediación financiera que se instalarán en las ZFE responderían a los contralores del BCU en condiciones similares al resto del sistema financiero, lo cual, dada la experiencia reciente, no parecería lo más adecuado para el país." (Ob. citada, pág. 65)

Sobre este último tema, el entonces Ministro de Economía y Finanzas, el contador Ricardo Zerbino, afirmaba al matutino La República: "...la banca oficial que opera en territorio nacional no franco no podrá extender sus actividades hacia las zonas francas, ya que como se establece en el artículo 9: "los usuarios que se instalen en zona franca no podrán desarrollar actividades industriales, comerciales o de servicios en el territorio nacional no franco. Tampoco se podrán prestar servicios desde la zona franca para ser utilizados en el territorio nacional no franco." (La República, 9 de Julio de 1988). A su vez, agregó el Ministro: "Las exportaciones y las importaciones que se realicen desde zonas francas no se contabilizarán en la balanza comercial nacional".

Nos pareció relevante dedicar un capítulo particular a la opinión de los profesionales de la economía ya que, por oposición a lo que sucedía en el terreno de la ciencia política, aquí sí se llevó a cabo producción bibliográfica en torno a las ventajas y desventajas que aportaría para el país. Sin embargo, es de extrañar que ésta no fuera mayormente recogida por el cuerpo político en su argumentación contra el nuevo proyecto tal como lo veremos a continuación.

6) Mapeo de posiciones en torno a la ley: grupos políticos opositores y defensores, grupos empresariales a favor y en contra.

En el espectro político encontramos al partido de gobierno (Partido Colorado) con una posición unificada defendiendo el contenido del nuevo proyecto así como la labor del Ejecutivo.

Por su parte, el Partido Nacional se presenta dividido: por un lado, el Herrerismo y el Movimiento Por la Patria que se posicionan a favor de dicha ley, por el otro, Renovación y Victoria que rechazaba parte del contenido de la ley y por lo tanto no la vota porque no se llegan a contemplar cambios en ninguno de sus artículos y finalmente el MNR que no lo aprueba en ninguno de sus términos.

Por último, el Frente Amplio se condujo en bloque rechazando igualmente el contenido, los fines de la ley y el comportamiento apresurado del Ejecutivo para que no se demorara el proceso de aprobación de la ley.

En lo que refiere al ámbito empresarial, la Cámara de Industrias del Uruguay se pronuncia, en un primer momento, en contra de la nueva legislación por cuanto entiende es diminutoria para con las

industrias ya establecidas fuera de zona franca.

Luego del año 1994, en que se aprueba el Acta N°8 del MERCOSUR (ver punto 7), la industria nacional entiende que esa situación de riesgo queda salvada por cuanto numerosas industrias, antes usuarias de zona franca, se radican fuera de ella y ya no vuelven a instalarse nuevas bajo ese régimen.

Sin embargo, esto no constituye, a nuestros ojos, tanto una victoria de los industriales de fuera de la zona franca, sino que estaría marcando un punto en contra para el gobierno nacional en su negociación con los países vecinos -Brasil y Argentina- que ven demasiado competitivo ese régimen en comparación con los de Manaos y Tierra del Fuego.

Además como veremos más adelante, los problemas de la industria nacional se siguen manteniendo a pesar del Acta 8.

Por su parte, la Unión de Exportadores presenta un comportamiento un tanto contradictorio: en el año 1987 no se pronuncia en contra del régimen ya que propone que todo el territorio nacional se convierta en una gran zona franca; por lo tanto el régimen en sí es visto como beneficioso según su opinión.

Luego, con la aprobación del Acta 8 que beneficia a las industrias instaladas fuera de la zona franca de nuestro país, toma una postura contraria, ya que eso desvirtúa al régimen franco porque provoca alejamiento de las industrias allí instaladas, como ya mencionamos. Por lo tanto, y como veremos en el Anexo II en la entrevista que mantuviéramos con un alto directivo, la UE se mostró fuertemente crítica para con el gobierno ya que lo acusa de no haber podido negociar con fuerza el no pago del Arancel Externo Común para lo producido en zona franca uruguaya.

La UE entiende que con esta cláusula el sistema de zonas francas deja de ser tan interesante, como se mostró al principio. Los directivos de las zonas francas debieron cambiar sus estrategias para atraer otro tipo de empresas e industrias cuyo interés fuera no exportar a los países del bloque, sino afuera de éste.

Por último, pero no menos importante, debemos considerar que con el nuevo régimen también se han creado nuevos grupos de interés para negociar y presionar sobre el gobierno, como lo es la Asociación de usuarios de zonas francas que todavía no goza de una institucionalidad bien definida, por cuanto no ha podido nuclear a todos los usuarios bajo sus tiendas.

Al respecto Paul Pierson (1993) explicaba que el sistema institucional impacta sobre los actores, la capacidad estatal y la ciudadanía y que esto, a su vez, podía convertirse en nuevos recursos o insumos para nuevas demandas y generar la aparición de nuevos actores. Este podría ser el caso que explica la aparición de un nuevo actor corporativo tal como lo es la Asociación de Usuarios de Zonas Francas, que si bien todavía no está completamente instituido, ya en sus comienzos daba signos de un claro y directo accionar sobre el gobierno.

Así y todo, la visión que la Asociación de Usuarios tiene y que coincide con el espíritu del gobierno bajo el cual se aprobó el nuevo régimen, es que la ley de zonas francas ha permitido un mayor conocimiento del Uruguay por parte de empresas internacionales que antes no hubieran puesto su atención aquí. Además, niega que las zonas francas uruguayas sean centros de contrabando o de falsificación de certificados de origen, como se les quiere imputar, y argumenta que ese tipo de acusaciones sólo perjudica la imagen del país.



Así, la red temática que aquí estudiamos estaba compuesta por actores corporativos y políticos (básicamente, el Ejecutivo) que reconocían sus intereses propios y los ajenos y que adoptaron esta novel forma de negociación en la que debieron escucharse e intercambiar reclamos en forma más personalizada que como se había dado en años anteriores. Pero sobre esto volveremos más adelante.

7) La discusión en el ámbito político-parlamentario: el rol del Parlamento en la confección, discusión y modificación de las leyes promocionadas por el Ejecutivo.

La nueva ley permitió que salieran a luz oposiciones, a través de denuncias presentadas por varios legisladores de los partidos de oposición (Fracción del Mov. Nal. de Rocha del Partido Nacional y Frente Amplio). Según sus ponencias y por el contenido del articulado del proyecto, se estaría limitando fuertemente el rol "parlamentario" del Poder Legislativo, por cuanto el Poder Ejecutivo estaría tratando por todos sus medios de que la ley fuera aprobada rápidamente y sin mayores preámbulos.

Prueba de ello lo constituyen los artículos 6º, 7º, 19º, 39º, 41º, 43º y 46º.

En todos ellos hay un denominador común y es la "inmensa" potestad, que a los ojos de la oposición a esta ley y de algunos legisladores que la defienden (como es el caso del senador herrerista Dardo Ortiz), se le da al Ejecutivo.

**Según estos artículos (ver anexo II), el Parlamento, una vez aprobada la ley, no tendrá ya posibilidades de ningún control sobre el desempeño de dichas zonas y además todos los nuevos tributos que sean aprobados por ley no afectarán las funciones a realizarse allí en el futuro.**

Al respecto, resulta significativa la visión de Acuña y Smith (1994) relativa al predominio que el Poder Ejecutivo ha tenido en la promoción de reformas llevadas a cabo en las nuevas democracias latinoamericanas y en la implementación de escasos contralores parlamentarios sobre estas iniciativas. En efecto, según su estudio, las reformas estructurales emprendidas luego de los periodos dictatoriales en buena parte de América Latina, mostraron una gran concentración de poder en el área ejecutiva y planteó tensiones con los Parlamentos y Poderes judiciales de cada país. Las distintas organizaciones sociales y corporativas tampoco fueron tenidas en cuenta en ese nuevo proceso. De alguna manera se estaría instaurando un estilo de poner en marcha políticas y también de hacer político, referido a una estrategia de corte hobbesiano donde los mecanismos de accountability no parecen ser necesarios (Acuña y Smith; 1994).

Volviendo al caso uruguayo y al momento de discusión de la nueva ley, a pesar de las denuncias formuladas por varios legisladores sobre el poco margen para actuar que le restaba al Parlamento, ésta se vota sin modificaciones por amplia mayoría.

Las denuncias mueren al culminar el proceso de aprobación de la nueva ley, por lo que el problema político del relacionamiento Ejecutivo-Parlamento pasa a ser una anécdota y cede el lugar a otros tópicos de índole más económica. Esto es, ya no se habla más en el ámbito parlamentario de los efectos de la ley; el tema vuelve a quedar en manos del Ejecutivo y la negociación se centra entre éste y las cámaras en un primer momento (hasta el año 1994) y luego entre el Ejecutivo, la Asociación de Usuarios de Zonas Francas y los países miembros del MERCOSUR (desde Agosto de 1994 en

adelante). En algún sentido, pasó el momento de aprobación de la ley, la red temática original se reformula en su composición, quedando prácticamente excluido una de las organizaciones políticas: el Parlamento.

#### 8) El Estado uruguayo y las "redes" políticas tejidas con el empresariado nacional.

##### a) Los grupos empresariales en la visión de los intelectuales.

El empresariado uruguayo ha demostrado estar más activo a la hora de debatir y marcar presencia frente a las distintas políticas públicas y económicas llevadas adelante por el gobierno a partir del advenimiento de la Democracia en el año 1985, con la apertura económica hacia el exterior y la integración regional.

En efecto, podemos decir que hasta la culminación del primer periodo de gobierno democrático, las cámaras empresariales uruguayas presentaban opiniones acerca de lo que deseaban o temían o les gustaría que fuese llevado a cabo por el gobierno, en forma separada entre las unas y las otras. No se vislumbraba una necesidad o la posibilidad de una actuación en conjunto por parte, no de todas, pero de algunas de ellas en determinados temas en concreto. (Análisis y propuestas del COSUPEM; 1994).

Es después de la salida a la democracia y hacia el fin del primer gobierno del Dr. Sanguinetti que se toma consciencia de ambas partes, tanto de las cámaras (que debieron variar su estrategia para ser más competitivas) como del propio gobierno, que se puede actuar de una forma más "amigable" si se quiere, instaurando instancias de negociación permanente entre ambos. (Al respecto ver Anexo: entrevista a jerarca de la Unión de Exportadores).

Con respecto a una de las características históricas, que marcaron su modalidad de acción política, más salientes del empresariado nacional, como ser el hecho de que la corporación empresarial más que formar demandas las trasmítía, Carlos Filgueira (1990) afirmaba: "las formas de asociabilidad de los gremios empresariales del Uruguay no han dado lugar a proyectos comunes, fuertemente centralizadas y sostenidas por una ideología explícita, o cosmovisión de referencia de la acción gremial. Si cabe alguna asimilación a los conceptos tradicionales, su comportamiento ha sido más cercano al de un "grupo de presión" que a un movimiento con un proyecto societal".

Por su parte, Jorge Lanzaro adscribe en parte a la posición sostenida anteriormente, ya que describe el rol pasivo que han tenido las corporaciones gremiales en nuestro país. En su trabajo, "Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo" sostiene: "Sea cual sea la tarea que tome a su cargo el Estado en la era postkeynesiana - que en términos generales continúa siendo extensa y determinante - las criaturas empresariales resultan imprescindibles para dar curso a los diseños de recambios: para promover la salida "hacia afuera" y el desarrollo "hacia adentro" - sin que quedemos prendidos con simpleza a las iniciativas que vienen "desde afuera" y "desde arriba" - a fin de adelantar en la apertura económica y en la reconversión industrial para apurar las innovaciones tecnológicas y la reformulación de los procesos de trabajo, para redefinir las políticas públicas, la administración social y los modos de gestión estatal. Estos imperativos adquieren otros imperativos y otros ritmos en base a los proyectos de integración regional que se han puesto en marcha" (pág. 52). Continúa diciendo: "En términos básicos es comúnmente aceptado que - sacando los núcleos de filiación rural - las

asociaciones de este género tienen en el país un desempeño de perfiles bajos, marcado por un signo de opacidad. Por el tono discreto, "silencioso" como decía Aldo Solari, que adoptan usualmente sus movimientos, por la modestia del papel que desempeñan a nivel global en la sociedad, por la textura cultural y el paisaje político en el que se insertan, por los tipos concretos de accionamiento colectivo que desarrollan. En principio: los agentes capitalistas muestran poca inclinación por la trama gremial, pues tienen otras fuentes de poder que derivan de la propiedad privada de los medios económicos. Aunque no sacrifican demasiado y en cambio pueden obtener beneficios efectivos, no abrazan con fervor las reglas de la disciplina colectiva, precisamente porque tienden a romper con las reservas de información y limitan la libertad de movimiento, los juegos individuales, las aperturas de competencia" (pág. 58). Finalmente: "la participación de los gremios - de cualquier clase - no puede ser más que secundaria y subordinada. Y así lo ha sido, casi siempre. Los partidos se han encargado por norma, del gobierno general de la sociedad y han sido - en forma repetida y tal como ocurre en la actualidad - los arquitectos mayores del modelo de desarrollo.

La "corporativización" de la política sólo pudo tener andamio en los tramos de depresión de la ciudadanía y cuando la "partidocracia" uruguaya ha pasado por fases declinantes, tal como ocurrió por ejemplo en la época del militarismo decimonónico, con la reacción conservadora de 1920 y el calor de la crisis de 1930 o en los accidentes de los años sesenta y setenta. Fuera de esos trayectos y si comparamos a Uruguay con otros ejemplares contemporáneos, las cámaras han tenido una actuación opaca". (pág. 63).

Estas afirmaciones refieren a una modalidad de actuación de las cámaras empresariales hasta fines de los años 80, cuando el primer gobierno democrático enfrentaba demandas de corte redistributivo "plurisociales", así como la necesidad creciente de abrir el mercado nacional a inversiones extranjeras o privadas que facilitarían el ansiado despegue económico.

En esta modalidad a la que hace referencia Lanzaro, se inscribieron las cámaras en el caso que aquí nos convoca. En efecto, la red temática instaurada entre las cámaras de Industria, la Unión de Exportadores y el gobierno se da hacia fines de este período (1987, año en que se aprueba la ley de zonas francas) y deja ver una nueva forma de accionar que se hará más frecuente a partir de la década siguiente.

b) El relacionamiento entre el gremio empresarial y el gobierno para el logro de proyectos comunes (Policy networks).

Antes de adentrarnos en la posición del empresariado nacional en lo que tiene que ver con el proyecto de ley de zonas francas, mencionaremos cuáles han sido sus postulados.

La Cámara uruguaya de la Industria es una de las más importantes, ésta medida en número de afiliados y poder de incidencia en la economía nacional.

Según esta gremial, el rol subsidiario del Estado, en la cesión del "legítimo" espacio para la empresa privada, se vincula con esta idea de la representación compartida del interés general. El empresariado como motor de la vida económica representa también, en su esfuerzo por el bienestar general de la comunidad, una parcela nada despreciable del interés de todos y como tal debe contar con la

apoyatura del Estado y su necesario retiro de las áreas que naturalmente deben ser del sector privado. Este ha sido un reclamo histórico de esta gremial que se reafirma en la actualidad.

La asamblea extraordinaria (1992) de la Cámara de Industrias elaboró un conjunto de medidas sumamente ilustrativo de las demandas dirigidas al gobierno. Entre dichas medidas destacan las siguientes:

- a) desgravación a cero de la importación de materias primas no competitivas;
- b) tasas reales de interés compatibles con las necesidades de capital de trabajo y extensión de los plazos operativos;
- c) exigencia de las empresas y servicios del Estado de los mismos requisitos de eficiencia y competitividad establecidos para el sector privado;
- d) promoción e incentivo de exportaciones de la industria nacional para atenuar el fuerte proteccionismo del mundo actual, entre otras.

En lo que tiene que ver con la Cámara Nacional de Comercio, ésta rechaza (en la apertura democrática) la existencia de sectores no competitivos como los representados por las empresas estatales que ejercen monopolio legal, pues resultan altamente perjudiciales al permitir la existencia de sindicatos, con tal poder, que imponen la redistribución de ingresos intersectoriales. Como consecuencia directa de la existencia de dichos monopolios, se da la caída del cambio real a través de la incidencia de los precios relativos, así como la incapacidad de introducir cambios tecnológicos. El gobierno, que tiene responsabilidad en este proceso no sólo por ser propietario de los monopolios más puros en el territorio nacional, sino por haber interferido de muchas maneras en el sistema de competencia, debe tomar medidas, de lo contrario esa forma de actuar resultaría incompatible con la aspiración de que el sector privado sea el motor del desarrollo.

La Unión de Exportadores del Uruguay engloba los intereses de varias de las cámaras por su actividad exportadora. Frente a ésta, la Cámara Mercantil de Productos del País ha perdido capacidad efectiva de representación de intereses y de presión en los últimos años, por cuanto los grupos económicos tradicionales de carácter estratégico se han reorientado hacia el mercado mundial, lo que hace que la CMPP se oriente a participar en la Unión de Exportadores.

También se han elaborado proyectos en común entre las distintas gremiales, tal es el caso del trabajo publicado en el año 1994, titulado "Análisis y Propuestas del Consejo Superior Empresarial". Este documento que continúa la serie "Hacia un Uruguay con futuro", tiene por objeto presentar a la sociedad en su conjunto, análisis y propuestas empresariales respecto a los principales temas económicos y sociales del país. Básicamente, el planteo del Consejo Superior es la necesidad de promover reformas en el sector público que garanticen los equilibrios del orden macroeconómico, mayor apertura económica y mayor competitividad de la producción nacional. En palabras de los propios miembros del Consejo: "El sector privado empresarial está convencido de que el Uruguay está atravesando un período clave de su historia y enfrenta, como objetivo fundamental, la imperiosa necesidad de impulsar un crecimiento sostenido, a través de la adecuada inserción regional y mundial, a partir de la creatividad, el espíritu innovador y el empuje de todos sus miembros, en un marco de libertad, estabilidad, seguridad e igualdad de oportunidades para todos"... "Se requiere que en forma inmediata se aúnen los esfuerzos de todos los actores sociales de manera de revertir el proceso de

dependencia que ha generado la sociedad respecto al Estado. Para ello es necesario instrumentar un conjunto de reformas económicas, educativas y culturales consistentes" (Ob. cit., 1994:19).

En efecto, lo que se plantea es: la necesidad de una economía abierta, empresarios dinámicos, reforma del sector público tendiente a disminuir el gasto público y la presión tributaria (de la tierra, el trabajo y el capital), desmonopolizar, desregular y desburocratizar la actividad estatal. El argumento para estos requerimientos es conocido: "una economía abierta y eficiente requiere de un Estado que cumpla eficazmente con sus cometidos básicos, que regule el funcionamiento social con normas generales, que asegure la aplicación estricta de la ley, que no produzca lo que puede ser encarado con mayor eficiencia por el sector privado, que no introduzca distorsiones en la Economía y que permita la reducción del déficit permanente de manera de abatir drásticamente la tasa de inflación" (Ob. cit. pág. 19).

Es necesario aclarar aquí que este fue un trabajo realizado por el Consejo Superior Empresarial, que cuenta con representantes de todas las cámaras nacionales y que por lo tanto reflejó los postulados del sector empresarial uruguayo en su conjunto.

Es importante recalcar el ímpetu con que las cámaras formulan sus planteos y desarrollan el diagnóstico de la realidad nacional. De esta forma, se pone en evidencia la voluntad de participación y de iniciativa a la hora de ejercer presión en determinados tópicos de interés para sí.

Sin embargo, también es clave comprender un aspecto de su accionar: si bien sus formulaciones tienen un carácter un tanto tajante, éstas resultan contradictorias por cuanto, a la vez que apoyan la reducción del tamaño del Estado y de su involucramiento, también requieren de éste que les garantice su seguridad.

En este caso concreto, las cámaras presionan al gobierno para que modifique la ley de Zonas Francas. Esta ley, que es bastante liberal en su contenido, ya que deja en manos privadas la administración de las zonas francas, pero que según las cámaras nacionales se requiere de la presencia del Estado para controlar y asegurar el desempeño de las industrias y empresas nacionales.

¿Por qué aceptaría el gobierno las propuestas de los capitalistas nacionales? ¿O por qué no lo haría ya que esos capitalistas son un sustento político-económico importante a nivel nacional?

Quizá el gobierno no tenga que aceptar esas propuestas, sino que sus propios intereses coinciden con los de los grupos corporativos y los llevan a cabo independientemente del acuerdo o no de aquéllos. Esta es una de las aristas que la teoría de redes encierra y que está fuertemente relacionada con el concepto de cuán autónomo es el Estado o puede llegar a serlo. Autores como Marsh (1993) sostienen que es de la mayor comunión entre los intereses del Estado y otros grupos, que se garantiza una mayor autonomía y un mayor poder de incidencia en la forma cómo las políticas se aplican, ya que "la autonomía del Estado no es un juego de suma 0" (Marsh, 1993:54).

Es importante recalcar aquí que no queremos confundir Estado con Poder Ejecutivo: "el Estado es un conjunto de Poderes, instituciones que tienen la autoridad para hacer las reglas ó leyes que dirigen a una sociedad y que, según Weber, tiene el monopolio del uso legítimo de la violencia, en un territorio determinado" (Marsh, 1993:2).

Dentro del propio Estado hay numerosos organismos que pueden poseer intereses divergentes entre sí,

salvo aquéllos que garanticen la seguridad de la nación y el bienestar económico y social. El Ejecutivo es uno de esos agentes con intereses distintos a los que puede tener el Parlamento, el Poder Judicial ó la oficina de Servicio Civil.

En este trabajo en especial, será el Ejecutivo el que mantendrá una red de relaciones políticas con los grupos empresariales.

Si bien en un primer momento se da lo que citábamos de Acuña y Smith, en el sentido de un Poder Ejecutivo con gran concentración de poder en su seno, en detrimento de sus pares Parlamento y Poder Judicial, en un segundo tiempo (esto es, luego de aprobada la ley), y a través del mismo contenido de la ley, el Ejecutivo tratará de beneficiar a las industrias nacionales por sobre las francas. Así, él mismo ambienta la discusión de posibles modificaciones a la legislación, o mediante decretos, junto con la participación de los grupos más comprometidos: la CIU y la UE.

Aquí se visualiza una red política, que tiene su ejemplo más claro cuando la aprobación del Acta 8 del MERCOSUR, donde el Ejecutivo nacional alega haber actuado en consonancia con sus intereses y defendiendo los de las industrias nacionales. Sobre este punto en concreto volveremos más adelante.

Pudimos observar, de lo extraído en las entrevistas citadas en el Anexo, que apenas vuelto a instituirse el sistema democrático en nuestro país las relaciones entre los gremios empresariales y el gobierno no eran las mejores en el sentido de que éste se ponía al tanto de los problemas del sector, a través de los distintos medios de comunicación. No había un canal que comunicara al Ejecutivo con las gremiales.

Hoy en día, en la visión de estos empresarios, el relacionamiento ha cambiado notablemente, por cuanto dentro del Ejecutivo hay funcionarios que se ocupan directamente de atender los reclamos de estas gremiales, que son consultadas y que a la vez consultan. Por supuesto que no resulta fácil medir ese tipo de relacionamiento, pero sí se puede apreciar cuando son los mismos empresarios los que lo ponen de manifiesto, tal como se dejó en claro en la entrevista que mantuviéramos con un directivo de la Unión de Exportadores del Uruguay.

A veces pueden surgir disputas entre ambos que suelen ser muy intensos, aunque a veces no se perciba a simple vista; esto es así porque se ven compartiendo el mayor rol en el orden político-económico.

Sin embargo, en ningún sistema el sector empresarial logra todo lo que pide. La tarea del gobierno es encontrar respuestas a las demandas de este sector, pero sin poner la política a su servicio. Se trata de lograr una habilidad tal como para poder motivar al empresariado y, a la vez, garantizar la estabilidad económica y el crecimiento.

En lo que tiene que ver con la discusión de la ley de zonas francas entre el gobierno y sectores empresariales, que se vieron en alguna medida afectados, ésta tuvo sus momentos buenos y de los otros, según lo explicaron distintos dirigentes de la Cámara de Industrias.

Previo al punto que vimos anteriormente, sobre el logro del Ejecutivo en las negociaciones del MERCOSUR, el gobierno había invitado a negociar el tema de la reglamentación de dicha ley a la

propia Cámara de Industrias del Uruguay, como una forma de acercar posiciones y limar asperezas surgidas durante el debate del proyecto en el Parlamento.

Con esa reglamentación, que aparece citada en las Memorias de esta cámara, se intentó contemplar a la industria nacional ofreciéndole los siguientes beneficios:

"1) Gozarán de preferencia en la adjudicación de cupos no utilizados, concedidos por otros países a la República, en razón de tratamientos preferenciales (CAUCE, PEC);

2) gozará también de preferencia en la adjudicación de cupos no utilizados para exportaciones a países con restricciones cuantitativas;

3) gozará de exclusividad en la integración de la contrapartida correspondiente en los negocios de intercambio compensatorio que se celebren con la utilización del poder negociador del Estado en sus compras.

Relacionado con los cupos de exportación establece que los usuarios de zonas francas podrán exportar al amparo de las preferencias concedidas a la República por otros países, sujetas a restricciones cuantitativas, bajo el mismo régimen que las industrias instaladas en el territorio nacional no franco pero, en todos los casos, éstas gozarán de preferencia en la adjudicación de los cupos respectivos no utilizados" (La República, idem).

Nos animamos a afirmar, que éste debe haber sido un paso importante dado por la Cámara de Industrias en su negociación con el Ejecutivo, en lo que tiene que ver con este tema tan controversial. El gobierno no tomó en cuenta la opinión de esta gremial durante la confección del proyecto, pero sí debió hacerlo ó quiso hacerlo durante la fase de su reglamentación invitando a sus autoridades a participar en ella. Este fue un primer paso de acercamiento con la CIU; sin embargo, en su interna hubo quienes no estuvieron de acuerdo con las medidas propuestas por el gobierno.

Este acercamiento tuvo un motivo más de tipo diplomático al tratar de contemplar algunas concesiones para con la directiva de la Cámara de Industrias (ya que algunos miembros no estuvieron de acuerdo con el alcance limitado de aquéllas); se mantenía así una coherencia ya que en el propio texto de la ley estaba contenido que el gobierno velaría por los intereses de las industrias y sectores que se encontraran trabajando en la zona no franca.

Como dijimos, esas concesiones pasaron rápidamente a un segundo plano al haberse aprobado la resolución de Agosto de 1994 que ponía en igualdad de condiciones a las zonas francas de los países del MER.CO.SUR. Esa sí fue una ventaja y un real alivio para la Cámara de Industrias de nuestro país ya que marcaría su retiro de esta red temática.

c) La estrategia adoptada para la ley de zonas francas: ¿estrategia histórica o meramente coyuntural?

Como un primer acercamiento a esta realidad diremos que, de la discusión parlamentaria y en comisión se extrae una activa presencia de la cámara de Industrias y la Unión de Exportadores del Uruguay criticando fuertemente al Poder Ejecutivo por impulsar y apoyar un régimen que, desde su punto de vista, resultaría muy perjudicial para la industria nacional establecida en zona no franca. Perjudicial, ya que estaría librando de cargas impositivas a las industrias de zona franca, haciendo más difícil la competencia por mercados internacionales para nuestras empresas.

Sin embargo, la argumentación manejada en el debate, por parte de representantes de estas organizaciones, sufrirá cambios notorios y veremos a continuación el porqué.

En el caso concreto de la discusión de la ley de zonas francas, las cámaras se han mostrado bastante activas (no todas ellas obviamente, sino las más involucradas) y no sólo esto, sino que el propio cuerpo político se ha mostrado bastante interesado en la posición de aquéllas y en su argumentación (sobre todo, aquel espectro del cuerpo político que estuvo en contra del mencionado proyecto) a nivel del Parlamento.

Por la argumentación manejada por parte de autoridades de las cámaras, el empresariado nacional dejaría entrever una cierta falta de solidez y en cierta forma, de coherencia interna, ya que sus representantes afirman estar de acuerdo con la existencia de un régimen tal, por entender que se estaría por un lado, beneficiando el ingreso de inversiones internacionales y, a la vez, incrementando las exportaciones del país, pero por el otro, denuncian que un régimen de esa naturaleza sería injusto con la zona no franca que debe continuar pagando los mismos tributos de siempre.

En su lugar, se propone que sea la propia zona no franca la que goce de exenciones impositivas y de la ayuda del gobierno.

#### ¿Por qué decimos que es contradictorio?

Se podría pensar que en este tema en concreto, las cámaras fallarían al definir su postura ya que no se podría estar de acuerdo y en desacuerdo a la vez; si se considera que la zona franca es beneficiosa para la economía del país entonces se estaría de acuerdo con el régimen en todos sus términos y se estaría dispuesto a pasarse a la nueva modalidad de franquicias impositivas; en caso contrario, entonces no se postularía que es bueno sin estar dispuesto a integrarse.

Esto es, la mayoría de las zonas francas en el Uruguay están en manos de privados, la única ayuda del gobierno que han recibido es la ventaja impositiva (de acuerdo a la nueva ley), pero aún así siguen estando en manos de privados, por lo que en una negociación internacional el gobierno nacional tiene el deber, por ley, de defender a las industrias nacionales y no a las de zonas francas (como veremos que se alegó cuando las negociaciones de Buenos Aires en agosto de 1994).

De esta forma, si las industrias y empresas nacionales se pasaran a ese régimen dejarían de contar en lo inmediato con el apoyo gubernamental, que puede ser bueno o malo, pero que institucionalmente está dado.

Por lo tanto, creemos que la posición de la CIU fue contradictoria en su momento ya que no se podía pretender estar de acuerdo con ese régimen y que el mismo fuera extendido a todo el territorio nacional, por lo que entonces no sería necesario tener un gobierno nacional que lo representase en el exterior (esa tarea estaría a cargo de aquél empresario dueño de esa gran zona franca).

En el caso de que el gobierno estuviera dispuesto a hacer concesiones a las industrias y empresas establecidas en la zona no franca, no hubiese sido necesario de pronto, reformar la legislación en la materia.

Ahora bien, para conocer más en detalle la opinión de estas gremiales, se expone aquí la declaración



de Presidentes y Secretarios de las gremiales de la Cámara de Industrias (aprobada el 10 de Julio de 1987) y que fuera incorporada también al acta de la Comisión de Hacienda del día 16 de Julio de 1987:

*"El proyecto de Ley de Zonas Francas tal como está articulado perjudica a la Industria actualmente instalada y a instalarse en zona no franca según surge de los estudios efectuados del mismo y además otorga privilegios y ventajas que le han sido reiteradamente negadas a las industrias exportadoras comprometiendo la estabilidad a la vez de la industria proveedora del mercado interno.*

*Consecuentemente, sin oponerse a los objetivos perseguidos y el medio proyectado para el logro de los mismos, solicita al Consejo Directivo de la Cámara de Industrias se continúen y lleven a cabo todas las gestiones ante las autoridades parlamentarias y Poder Ejecutivo para que sea modificado el Proyecto de Ley de Zonas Francas de manera que sin desalentar los fines perseguidos en el mismo, alcance y estimule igualmente el desarrollo de las industrias exportadoras instaladas en la zona no franca, que contribuye al mantenimiento del erario público y genera el bienestar de todo el país. Igualmente deberán instrumentarse medidas que impidan el deterioro de la producción interna por competencia privilegiada. - Montevideo, 10 de Julio de 1987"* (Versión taquigráfica de la sesión matutina de la Comisión del día 16/07/87; pág. 1 y 2).

En esa misma fecha asistió a Comisión el presidente, vicepresidente y secretarios de la Unión de Exportadores así como también lo hizo, en representación del Poder Ejecutivo, el entonces ministro de industria y energía, Dr. Jorge Presno.

Allí, el Presidente de la Unión de Exportadores advertía: "La posición aprobada por la Comisión Directiva de la UE, en términos generales, se incluye dentro de una política de apoyo a los mecanismos de diversificación e incremento de las exportaciones, por lo tanto, como no podía ser de otra manera, estamos a favor de la creación de mecanismos de zonas francas porque entendemos que aún con las limitaciones y dificultades que su implantación ha significado en otras partes del mundo, es necesario modernizar la legislación vigente en esta materia en el Uruguay, a fin de diversificar sus exportaciones. En consecuencia, consideramos que uno de los medios hábiles puede ser la concreción y estructuración de zonas francas". Sin embargo, continúa más adelante: "En general, compartimos los objetivos que plantea el proyecto por su artículo 1º. Pero nos parece contradictoria y oscura la forma en que se pueden alcanzar dichos objetivos a través del articulado.[...] Se entiende que dentro de la zona franca las actividades del Estado no van a regir en forma monopólica. Por lo tanto, bien se puede pensar que mañana en esa zona exista un Puerto franco y un servicio portuario que no sea el de la Administración Nacional de Puertos. En ese sentido podría producirse una discriminación en los costos de los servicios portuarios, en la medida en que los mismos no se fijen a nivel nacional y esa circunstancia se dé en la esfera de la zona franca" (Ob. cit. pág.3).

**De esta forma aparecerían aquí las primeras contradicciones, ya que está en la esencia de un régimen de zonas francas la discriminación para con un régimen que no es tal.**

**A pesar de ser ésta una posición bastante problemática en cuanto a su coherencia, se entiende de todas formas, el hecho de que este nuevo régimen resulta, en una primera instancia, perjudicial para las empresas ya establecidas.**

Básicamente lo que la UE busca es lograr cierta igualdad: "Admitimos que la zona franca debe gozar

de beneficios adicionales; pero también es deseable que los mismos sean realmente aplicables a toda la exportación del país.[...] Por el articulado del proyecto se eliminan también todos los requisitos de control, excepto los de trámite aduanero, lo que resulta discriminatorio para las industrias actualmente instaladas que deben cumplir con los requisitos de control de calidad, o técnico efectuado por el LATU"... (alocución del Presidente de la UE; ob.cit. pág.7).

A pesar de la dualidad de su posición, la Unión de Exportadores hace bien en denunciar ciertas zonas grises del proyecto, como ser: los acuerdos bilaterales o multilaterales de los que el Uruguay forma parte y que podrían beneficiar también a las empresas establecidas en zona franca, con lo que se las estaría beneficiando doblemente: "El tema que nos preocupa es que el proyecto de ley no ha hecho una clara definición de la problemática del comercio internacional, porque el artículo 41[ver Anexo] habla de tratamientos preferenciales y cuando se discuten todos estos temas, la mayoría estamos inclinados a hablar de los mercados dentro del marco de ALADI: CAUCE, PEC, acuerdos con Méjico y Chile.[...] Nosotros proponemos un texto sustitutivo compatible con la inquietud que las zonas francas promueven respecto de aquellas preferencias no utilizadas y difícilmente utilizables por la exportación del país. Estamos verificando un texto sustitutivo que creemos es aclaratorio y que sería beneficioso para que este instrumento sea de expansión en exportaciones en aquellos rubros que el país difícilmente pueda explotar. Al mismo tiempo, deseamos que no se constituya en un impedimento o en una traba para la industria, con sacrificios propios y del país y que éste pueda hacer acuerdos bilaterales de utilización de canales de muy difícil acceso a los mercados." (ob.cit.pág.12)

**Se constata aquí el movimiento exactamente opuesto a lo que era la posición adoptada por la dirección de la UE: una argumentación clara y firme por cuanto se presentan textos sustitutivos al proyecto de entonces con una clara preocupación por extender los beneficios obtenidos en acuerdos multilaterales a aquellas industrias que no impliquen una competencia desleal con las nacionales. Se trata de beneficiar a aquellas industrias que en una situación normal de zona no franca no se instalarían en nuestro país. Esto demuestra una voluntad de accionar, de prevalecer, de marcar opinión, por parte del empresariado nacional.**

Pero más adelante se vuelve a caer en la dualidad de los reclamos del gremio exportador empresarial hacia el gobierno: ..."Durante muchos años la industria de nuestro país ha vivido en crisis. ¿Por qué no preconizan los señores senadores que a toda la zona no franca del país se le otorguen las mismas ventajas que ahora están pensando en dar a las zonas francas si piensan que esto puede significar un desarrollo importante del país?" (palabras del pro tesorero de la UE, sr. Conrado Olaso; Ob.cit. pág. 17).

**Al respecto, el señor senador Batlle manifestaba: "...Con respecto a la industria de exportación, en este caso la que se va a instalar en la zona franca, frente a la industria de la zona no franca del país, no creo que vaya a haber entre ellas una competencia ruinosa en los mercados a los cuales se accede por la vía de la exportación de productos. Lo que la UE tendría que señalar en ese caso, para decir no que el artículo 41 es malo sino que la ley es mala, que ésta no debe votarse en sí misma y que la zona franca es obsoleta como lo han dicho otros industriales, es que la zona franca determinaría que los industriales que exportan desde el Uruguay a terceros países se verían desplazados por aquéllos que se instalen en la zona franca" (Jorge Batlle, ob.cit.**

pág.18).

Sin embargo, con respecto a la temática de los acuerdos comerciales y de pagos (CAUCE, PEC) que el Uruguay mantiene con países vecinos, se invierte esta situación de precariedad de argumentación de la UE, ya que es el propio cuerpo político el que se muestra no completamente informado.

El empresariado muestra una comprensible preocupación por lo que implica una clara pérdida de terreno en el ámbito de los beneficios que tienen en el comercio internacional con los demás miembros de los acuerdos. De lo que surge de las exposiciones de distintos parlamentarios, son las exportaciones realizadas desde el Uruguay las que entran en estos acuerdos. De manera que las realizadas por la zona franca "gozarían" de aquella posibilidad: "Tal como surge del artículo 41 del proyecto, estimo que si se van a poder realizar exportaciones hacia los mercados en los que rigen los convenios del CAUCE, éstas van a estar ajustadas a las disposiciones propias de estos convenios" (senador Batlle, ob.cit. pág.20).

De alguna forma, este ejemplo estaría mostrando el siguiente panorama:

1) Una representación del gremio empresarial con algunas carencias, por momentos, a la hora de definir sus observaciones para con el proyecto en discusión. Esto no es un punto a su favor si tenemos en cuenta la posibilidad con la que cuenta al poder acudir y ser escuchado por el cuerpo parlamentario en la instancia de la Comisión de Hacienda;

2) Un parlamento dividido obviamente por el contenido de este proyecto (ideologías políticas mediante) y dividido también entre quienes están a favor del Poder Ejecutivo y su accionar a fin de que sea votado el proyecto sin modificaciones, y el sector opositor - al proyecto y a la forma de proceder del Ejecutivo.

3) Más allá de las posiciones de las diferentes cámaras, importa destacar que el interés y división del Parlamento no se tradujo en un cambio de orientación de la nueva ley de zonas francas, tal vez por lo que vimos con Acuña y Smith sobre la unilateralidad con que varias políticas públicas, luego del fin de las dictaduras latinoamericanas, eran llevadas a cabo por los poderes ejecutivos de estos países.

9) Elementos externos que modificaron la ley de zonas francas: aprobación del Acta N°8 del MERCOSUR (ó Decisión 8/94) (1994).

En Agosto de 1994, se lleva a cabo una reunión en Buenos Aires entre los países miembros del MERCOSUR con el fin de discutir la nueva integración Aduanera y aclarar el rol de las zonas francas de los países miembros.

En la posición mantenida por los grandes del MER.CO.SUR, Argentina y Brasil, las zonas francas uruguayas tal como habían sido pensadas en la nueva legislación de 1987, contaban con innumerables

ventajas por sobre sus pares de Tierra del Fuego y Manaos. En esas negociaciones se resuelve que las zonas francas nacionales deberán pagar el Arancel Externo Común al exportar los productos fabricados en ellas a los países miembros del bloque. Esta disposición hace al hecho de que lo producido dentro de una zona franca no posee un certificado de origen de la mercadería ya que consideran a una zona franca como un territorio extranjero dentro del país.

Es a partir de esta decisión que se sostuvo por parte de la Asociación de usuarios de zonas francas del Uruguay y por la Unión de Exportadores (no así por el gobierno uruguayo ni por la Cámara de Industrias, obviamente), que las zonas francas uruguayas resultan discriminadas frente a las de Manaos en Brasil y Tierra del Fuego en Argentina, ya que los productos elaborados en las zonas uruguayas pagarán el Arancel Externo Común o el Arancel nacional, cuando ingresaran en los Estados parte, lo que no ocurre con las de Argentina y Brasil.

a) Contenido de la Decisión 8/94 y consecuencias para el nuevo régimen de zonas francas.

Ahora bien, ¿cómo se compadece esto con el régimen vigente en el país?

Según la Dra. Addy Mazz (Revista Tributaria, nº134 / 1996): "De acuerdo a la ley uruguaya de zonas francas la salida de un bien de zona franca para el consumo interno, se considera importación a todos sus efectos (art.22). Con respecto a la salida de un bien de zona franca para terceros países, la ley nacional, en el art.22, lo exonera de todo tributo o instrumento de efecto equivalente. Ello supone que Uruguay no lo grava, pero el tratamiento que le otorga el país que lo recibe es diferente, ya que para éste consistirá en una importación, que estará gravada, salvo la existencia de acuerdos parciales como el PEC y CAUCE. Vigente el Arancel cero, entre los países del MERCOSUR, y la Unión Aduanera, si el bien ingresa desde el territorio aduanero de Uruguay a otros países del MERCOSUR, tendrá Arancel cero, pero si ingresa desde la zona franca en virtud de la decisión 8/94 se le aplicará el Arancel Externo Común cero si está excepcionado, o el Arancel nacional vigente.

En el régimen anterior a la Decisión 8/94, los productos provenientes de zonas francas uruguayas, en el marco del PEC (acuerdo con Brasil) y del CAUCE (acuerdo con Argentina) ingresaban a esos países con Arancel cero porque ALADI los consideraba de origen uruguayo.

**De acuerdo a la Decisión 8/94 esos productos, por ser procedentes de las zonas francas uruguayas, pagarán el AEC ya que se modifica el criterio del origen por el de la procedencia.**

[...]

La Decisión 8/94 fue transaccional, ya que Brasil y Argentina no admitían que pudieran ingresar al mercado comunitario los bienes producidos en zona franca. La solución que incorpora del punto de vista económico, significa dejar de lado la posibilidad de incentivar el valor agregado local y la compra de insumos locales. Se pierde lo que se denomina el "efecto de arrastre" sobre la economía, que es la promoción del empleo y mano de obra del lugar. Discrimina, además, en favor de las zonas de Brasil y Argentina, ya que al primero, en la zona de Manaos, se le permite que pague el impuesto de importación sólo sobre las materias primas, productos intermedios e insumos de origen extranjero (art. 393) en tanto que los de Uruguay lo abonarán sobre la totalidad del precio. " (Revista Tributaria:

1996)

Sin embargo, las empresas instaladas en zona franca uruguaya y que a partir del decreto 8/94 eran pasibles de pagar el AEC, fueron tenidas en cuenta por el gobierno ya que se intentó otorgarles algunos beneficios (Aquí vemos cómo la red de relaciones del Ejecutivo se expande, incorporando al ruedo a este nuevo actor corporativo como lo es la Asociación de Usuarios de Zonas Francas):

*"Conforme a este objetivo, el decreto 96/95 del 22/02/95, declaró de interés nacional las actividades industriales de las empresas usuarias de zonas francas con contratos otorgados con anterioridad al 31 de diciembre de 1994, que se incorporen al régimen aplicable al territorio no franco, que se encuentren en la siguiente situación:*

- a) que hayan sido debidamente autorizadas a realizar actividades industriales con anterioridad al 31 de diciembre de 1994; y*
- b) que hayan comenzado efectivamente a ejecutar dichas actividades industriales antes del 31 de diciembre de 1994.*

*Estas empresas podrán optar por continuar bajo el régimen de zonas francas o pasar a regirse por el régimen jurídico común aplicable a las actividades industriales en territorio nacional no franco. [...] Además este decreto prevé las franquicias de que gozarán las empresas industriales cuyas actividades hayan sido declaradas de Interés Nacional por este decreto y que sean declaradas no competitivas de la industria nacional, por resolución fundada del Poder Ejecutivo y en virtud de las características de sus productos, la tecnología incorporada, el segmento de mercado interno y externo al que destinan su producción o por otros elementos de análoga naturaleza. Las franquicias fiscales comprenden:*

- a) tributo que grava las rentas;*
- b) impuesto al patrimonio;*
- c) exoneración de todo tributo, gravamen o derecho que grave la importación de todos los bienes de uso afectados a las actividades de Interés Nacional. La importación de materias primas, materiales, productos en proceso y productos finales, estará sujeta a todos los tributos, gravámenes o derechos de importación. [...]*

*Todos estos beneficios se conceden por el plazo de 10 años a partir de la fecha en que el interesado realiza la opción frente al Ministerio de Industria.*

*Las empresas ya instaladas deberán examinar si el ahorro en la liquidación de los impuestos, más la exoneración de las tarifas de importación del equipo ya instalado, puede compensar el pago del AEC que sus productos deben abonar para entrar al MERCOSUR. En general, las industrias que producen mercaderías con tarifas por debajo del AEC están dispuestas a mantenerse en el régimen de zona franca, porque la posibilidad de almacenar mercaderías importadas sin pagar aranceles aduaneros en tanto se coloca el producto final, produce un ahorro importante de costos financieros" (Ob. cit. pág. 480).*

Como observamos, hay un interés claro de parte del Poder Ejecutivo en que las zonas francas tengan su desarrollo y en que las empresas allí establecidas lo sigan estando. De esta forma, se incorpora al ruedo o red temática, un nuevo actor, que hasta ahora no se vislumbraba como tal en el medio de los gremios empresariales, como lo es la Asociación de usuarios de zonas francas.

b) La posición del gobierno en la negociación de Buenos Aires de agosto de 1994.

**El entonces canciller de la República - Dr. Sergio Abreu - tras ser consultado por la Revista Zona Franca (Nº1, Agosto de 1994) explicó cuál había sido la postura del gobierno de turno poniendo de manifiesto que siempre estuvo en el ánimo del ejecutivo que las zonas francas pagaran el AEC para defender a la industria nacional que ya venía corriendo con desventajas:**

"Con respecto a las zonas francas, es necesario en primer lugar diferenciarlas de las áreas aduaneras especiales de Manaus y Tierra del Fuego, cuyas características históricas y legales las colocan en la categoría de males inevitables y para las cuales se prevé la desaparición en el año 2013, como establece la Constitución brasileña.

Para las zonas francas industriales en general, lo que debieron enfrentar los negociadores fue una posición particularmente sensible de Argentina y Brasil, quienes consideran preferible su inexistencia, pero que por presiones internas debieron crear en sus legislaciones aunque bajo la prohibición total de vender en el mercado nacional, aún pagando el arancel correspondiente.

Las zonas francas no forman parte del territorio aduanero del país ni formarán parte del territorio aduanero ampliado, por tanto es lógico que sus productos estén sujetos a pago de arancel toda vez que quieran ingresar en la unión aduanera.

Frente a la solución de compromiso a la que se arribó en la negociación, no resulta tan claro si ella derivará en una disminución de la inversión o a un cambio en la orientación de la misma. En el caso de las producciones destinadas al MERCOSUR, el inversor deberá considerar si las condiciones preferenciales imperantes en las zonas francas implican una disminución de costos superior al AEC y por tanto la inversión aún podría ser rentable" (Revista Zona Franca, Nº1, 08/94).

**Por su parte, el entonces ministro de Economía y Finanzas, Ignacio De Posadas, sostenía:" "Aún cuando Brasil y Argentina nos hubieran ofrecido no pagar el Arancel (para los productos de zonas francas) no lo podríamos haber aceptado porque nuestra ley dice que hay que darle preferencia a las empresas del territorio no franco." En función de ello, De Posadas desestimó los cuestionamientos de los usuarios y operadores de zonas francas acerca de que se habían modificado las reglas de juego y que llegada la hora de negociar se había optado por un camino anunciado tantas veces. El ministro restó relevancia a la participación de estas áreas en las exportaciones canalizadas a través de los convenios del CAUCE y PEC, recordando que el pasado año no se exportó más de 10 millones de dólares por mercaderías de zonas francas.[...] Añadió luego que no puede argumentarse que la caducidad de los convenios PEC y CAUCE pueda interpretarse como un cambio de las reglas de juego, porque siempre se supo que esos acuerdos no eran eternos. "La eventualidad de caducidad de los convenios existe desde antes del MERCOSUR, así que ¿dónde está el cambio? En consecuencia, toda esta reacción no cierra"" (Ob. cit. pág.13).**

De lo expuesto anteriormente podemos establecer algunas líneas:

- i) **El gobierno de turno, gobierno del Dr. Lacalle, a través de sus ministros de**

Relaciones Exteriores (Dr. Sergio Abreu) y Economía y Finanzas (Dr. De Posadas) presenta un discurso bastante sensible para con las industrias nacionales en régimen fiscal normal, poniendo de manifiesto que la solución a la que se arriba, durante las negociaciones de Buenos Aires, era la solución esperada por todos ya que no se podía seguir manteniendo una situación desventajosa para con aquélla.

- ii) El rol del Ejecutivo, durante los dos períodos de gobierno democrático que abarca la aprobación de la nueva ley y las siguientes negociaciones con los países miembros del MERCOSUR, mantiene una continuidad a nivel de su discurso: se asegura que la industria nacional será protegida frente a las que se instalen en zona franca. Sin embargo, ésto no se comprueba firmemente sino hasta la firma del Acta No.8 en que efectivamente, las zonas francas uruguayas quedan relegadas frente a sus pares argentinas y brasileñas. (Previamente se habían aprobado algunas medidas para calmar al sector pero que fueron discutidas por algunas industrias afiliadas a la Cámara).
- iii) Lo que resulta una batalla perdida para la zona franca uruguaya es tomado por el gobierno y por la Cámara de Industrias como una victoria de la industria nacional. Sin embargo, la industria sigue teniendo los mismos problemas y seguirá haciendo los mismos reclamos que antes de haberse modificado el régimen de zonas francas. ¿Cuál fue la victoria, si la industria uruguaya no obtuvo rebajas arancelarias de interés para instalarse en zonas del interior del país, ni refinanciaciones de envergadura en sus deudas que permitieran continuar la actividad de muchas de ellas?
- iv) La victoria preconizada por el Ejecutivo también estaría cimentada sobre bases débiles, ya que la UE critica la debilidad del gobierno demostrada durante las negociaciones mencionadas para defender las zonas francas industriales.

Este panorama estaría mostrando alteraciones a nivel de la red temática conformada en su momento por las CIU, UE y el Ejecutivo, por cuanto el primero de los actores corporativos entiende haber alcanzado una solución, el segundo de ellos cambia de a su "defendido" (el que antes era la CIU ahora es la Asociación de usuarios francos) pero sigue criticando al gobierno y éste proclama haber puesto un cierto orden en el tema, ya que por medio de esta instancia negociadora internacional ha logrado demostrar su interés en la defensa de la industria nacional.

10) El apoyo actual al régimen de zonas francas en la opinión de los principales dirigentes de las cámaras empresariales.

Con el propósito de "inspeccionar" este terreno, se pudieron llevar a cabo cuatro entrevistas: al director del Área de Comercio Exterior de la CIU y al Coordinador de Comisiones de la misma entidad (quien en el año 1987 fuera él mismo Director de Comercio Exterior) (anteriormente se había intentado una con el respectivo director del área de comercio exterior de la Unión de Exportadores que

una competencia desleal con la industria establecida en zona no franca, sigue primando el interés de lograr una mayor transparencia de información de lo que allí se realiza: de lo que entra y lo que sale, de hacia dónde va y del volumen económico que significa. Esta es, como ya se dijo, la posición actual de la CIU.

En lo que tiene que ver con la posición mantenida durante los años de su aprobación, la visión es un poco más pesimista y crítica con el gobierno, quien a juicio de algunos de los directivos de aquella época, no se manejó con la suficiente prudencia y no supo o no quiso negociar con las cámaras involucradas.

De la segunda entrevista mantenida con la CIU, surge claramente la denuncia a la actitud adoptada por el gobierno de no atender reclamos de gremiales nacionales. A su juicio, aquél estaba completamente convencido de la efectividad que la modificación de la antigua ley de 1923 tendría sobre la economía de nuestro país: creando polos de desarrollo a lo largo del país; generando fuentes importantes de mano de obra y atrayendo capitales.

En lo que tiene que ver con la posición expresada por la Unión de Exportadores ésta apostaba fuertemente a que se implantara este sistema en el país porque iba a constituir un elemento dinamizador de la economía ya que atraía inversiones. Sin embargo, con la firma del Tratado de Asunción y de las negociaciones posteriores esas ventajas desaparecieron porque para ingresar al MERCOSUR, las zonas francas iban a tener que pagar el Arancel Externo Común. Esta es la causa que la UE reconoce como motivo principal del "fracaso" de las zonas francas (fracaso, porque no se instalaron la cantidad de empresas que se decía ni se contrató la cantidad de mano de obra que se pensó en un primer momento).

En un principio, propusieron al gobierno que todo el Uruguay fuera una zona franca pero esto no se manejó como estrategia de presión para hacerlo cambiar de idea. Esto no tuvo mayores repercusiones. Lo que sí se comenta en el ámbito empresarial es que es bueno ese régimen porque atrae inversiones, pero a la vez debería haber beneficios para las empresas ya instaladas con el fin de garantizar la competitividad, que se está perdiendo frente a otros países como Brasil. Sin embargo los reclamos no pasan más de allí y la herramienta de la presión no está bien desarrollada en nuestro país.

Pero, según su Secretaria Ejecutiva hay que tener en cuenta que en estos 15 años las cámaras han evolucionado mucho y que las relaciones con el gobierno no son las mismas que antes. Hace 15 o 20 años el gobierno se enteraba de los problemas empresariales a través de la prensa o la TV y sus reacciones variaban entre el enojo o la indiferencia total.

Hoy en día esto ha cambiado notoriamente por cuanto se producen reuniones de trabajo conjuntas entre funcionarios de los distintos ministerios y miembros de las cámaras; en suma el intercambio es muy fluido y las cámaras tienen muy buena receptividad por parte del gobierno. El ambiente de negociación es permanente.

Por último, reconoció también que está en el deber de la UE asociar a las empresas de zona franca bajo el paraguas de la UE. Frente a nuestra pregunta de si esto no generaría conflictos entre unas y otras empresas allí afiliadas, contestó que no, porque todas están interesadas en la exportación y todas tienen problemas distintos que hay que tener en cuenta.



En lo que tiene que ver con la Dirección Nacional de Zonas Francas ésta nos reveló algo que ya veníamos teniendo en cuenta y es la presencia de un nuevo grupo de presión en nuestro ámbito político local. Si bien no está constituido por miembros uruguayos, sí lo está por usuarios que trabajan en este país (ya que las zonas francas son áreas de nuestro territorio nacional) y por lo tanto eso los habilita a realizar reclamos a nuestro gobierno. Al hacerlo, se dirigen a la Dirección Nacional De Zonas Francas y básicamente refieren a temas de comercio exterior con los países miembros del MERCOSUR, como resultado de la mala gestión negociadora que, a su juicio, fue llevada a cabo por nuestro gobierno durante los acuerdos de Agosto de 1994.

El resultado que esta nueva ley ha dejado, es a nuestro juicio una vez más, opiniones encontradas en el seno de la Cámara de Industrias: por un lado, no es un tema que esté más en la Agenda de dicha cámara y en este sentido reconforta a una parte de dicha gremial por cuanto ahora son zonas con carácter más comercial que industrial y entonces "no habría nada de qué preocuparse".

Esta es en cierta forma, y solo en cierta forma, la postura de quienes ocupan los cargos directivos de dicha entidad en la actualidad; pero por otro lado, tenemos una visión bastante interesante y es la de que es una lástima que las zonas francas hoy en día tengan mayor carácter comercial que industrial, ya que en opinión de los técnicos que colaboraron con la CIU en los días de discusión del proyecto de ley, "una cámara de industrias nunca podría oponerse a que se instalen otras industrias, y más si son industrias que no existen en nuestro país ya que ahí sí podrían dejar mayores divisas y conocimientos y generar mayores focos de empleo mejor remunerados, puesto que los empleos en ese sector son de los mejores pagos en el mercado".

Entonces, tenemos aquí otra contradicción o desfasaje dentro de la gremial; esta vez obedece también al factor tiempo que ha transcurrido entre una Dirección y otra, pero que de todas formas deja entrever ciertos problemas de conexión entre las políticas allí adoptadas e incluso de comunicación e información sobre los lineamientos a seguir.

Sin embargo, justo es recalcar que hay un punto en común entre estas dos posturas y es el de la necesidad de obtener por parte del gobierno (concretamente del ministerio de Economía y Finanzas, del que dependen las zonas francas) un mayor control sobre las transacciones que allí se llevan a cabo y de a dónde se dirigen esas transacciones.

Quizá se deba a esa falta de información por parte del Ejecutivo, en parte confirmado por la representante nacional de la Dirección de Zonas Francas, que esta gremial tiene diferencias de posturas por manejar datos no siempre acertados.

En cuanto a las zonas francas en sí, es bueno tener en cuenta la aparición de un nuevo actor corporativo: el de los usuarios. Como este régimen todavía es bastante nuevo, y se presenta en constante transformación, sobre todo por los movimientos que se dan en la política y economía internacionales, no es de descartar que aquél también sufra cambios al igual que nuestras cámaras y pueda llegar a tener una participación aún mayor en la vida política de nuestro país.

## CONCLUSIÓN

No ha resultado sencillo estudiar la actuación de los gremios empresariales en este tema en concreto, puesto que sus acciones no han sido muy visibles así como tampoco fueron totalmente claros sus reclamos.

De todas formas, sí nos ha parecido un tema emocionante por la escasez de información politológica que se tiene acerca de esta ley, así como también del accionar de las grandes asociaciones empresariales, en lo que tiene que ver con sus conexiones, su accionar con el gobierno y la conformación de la red temática donde llevaron adelante sus negociaciones.

No es fácil conceptualizar a los grupos empresariales en nuestro país. Además, no sería serio hacerlo a partir del análisis de dos únicos grupos, como se hizo aquí con la Cámara de Industrias, y la Unión de Exportadores.

Hemos podido extraer algunos datos interesantes, no sólo de las corporaciones actuantes sino del rol del gobierno también, pero siempre teniendo en cuenta que serán más las preguntas que dejaremos sin responder que las respuestas que se puedan dar aquí. Esto es por lo novedoso de la temática, ya que se ha incursionado en la relación gremiales-gobierno en una nueva arena de negociaciones como lo es la de la red temática para nuestro país en ese entonces, en el marco de una ley controversial como la que establece la gerencia y administración por parte de privados, de zonas francas en nuestro país.

Dijimos que este estudio iba a estar impregnado de una fuerte carga económica, no sólo por el contenido de la ley misma sino por el peso que este factor tiene sobre las acciones que emprendieron los distintos actores, incluido el gobierno.

Así y todo se pudo comprobar que otros factores como la política regional, colaboraron en el trascendental giro que culminaría con el retiro de uno de los más importantes actores corporativos, para dar lugar en escena a otro totalmente nuevo.

Por ello tuvimos esta visión que Acuña y Smith (1994) tienen hablando de América Latina: "Ni las metodologías que abordan el estudio de los procesos políticos en forma independiente de la economía ni las que pretenden "deducir" los procesos políticos de las condiciones estructurales de la región en su conjunto, tendrán posibilidades de ser útiles para comprender los límites y las potencialidades del futuro de América Latina".

Mencionamos también que esta ley dejó ver un Poder Ejecutivo muy consustanciado con la nueva ley, dejando de lado un Parlamento atado de manos que la aprobó sin hacerle modificaciones. Posiblemente aquí también se pueda citar a Acuña y Smith, en el sentido de que luego de las salidas de los regímenes dictatoriales de varios países de Latinoamérica, comprobaron una característica común a todos esos casos: la concentración de poder en el Ejecutivo. Según los autores, ésta es "una característica de las actuales reformas orientadas al Mercado en América Latina y es, en consecuencia, no tanto el resultado de supuestas características de la cultura política latinoamericana, sino más bien una consecuencia de la lógica política y económica inherentes a la transición desde las formas keynesianas de reproducción de la aprobación hacia modelos más "liberales" de acumulación y dominación política. En resumen, el fortalecimiento del Estado es inevitable cuando se fortalece el Mercado".

Una gran concentración de poder en el Ejecutivo deja ver una voluntad de hacer en determinada dirección ó, si se quiere, una voluntad de que se tiene conocimiento de los intereses que lo guían. El Ejecutivo uruguayo parecería haber apoyado esta ley hasta sus últimas consecuencias por intereses pautados por su propia visión de desarrollo para este país, los que coincidirían en esta área con grupos internacionales económicamente poderosos.

Así, articuló conexiones o redes temáticas con corporaciones nacionales, en un principio, y luego internacionales para defender los intereses de todos los involucrados; pero no como un árbitro pasivo de conflictos entre los gremios uruguayos y los extranjeros sino como un actor más que perseguía los suyos propios.

De la argumentación trabajada por parte del Ejecutivo, se tendería a pensar que sus intereses, junto con los de la cámara de Industrias, fueron exitosos. Sin embargo, para ello debieron dar un paso atrás en las negociaciones con sus vecinos del MERCOSUR: ¿fue ésta una táctica para hacer creer a los usuarios francos que el Estado haría todo lo posible por defenderlos de sus pares en Manaos y Tierra del Fuego y que resultó beneficiando a las industrias nacionales y favoreciendo su imagen protectora? ó ¿fue una verdadera derrota diplomática para el gobierno uruguayo y sus intereses privatizadores?

Otras varias interrogantes podrán tratarse en investigaciones futuras con mayor detenimiento: el rol que desempeñará en el futuro la Asociación de usuarios de zonas francas, rol que inevitablemente irá asociado al desempeño que las zonas francas tengan o sigan desarrollando en el país y éstas, a su vez, estarán asociadas al desempeño que tenga el Uruguay en materia de relaciones regionales con sus socios del MERCOSUR y con la realidad político-económica del mundo entero.

En lo que hace a la CIU y la UE concretamente, tampoco podemos aquí trazar líneas de comportamiento comunes a todas las gremiales uruguayas.

El hecho de que la CIU haya dado por culminado su accionar en los reclamos para con el gobierno cuando la aprobación del Acta No.8 del MERCOSUR, si bien estaría dando la pauta de la endeblez de sus estrategias de presión, de la poca memoria institucional entre el pasaje de un cuerpo de autoridades a otras (lo que se pudo apreciar de las entrevistas mantenidas allí), de una conducta no tan anticipatoria a los movimientos del gobierno sino más bien tardía o reactiva, no nos permitiría, en este trabajo particular, extrapolar estas características a todo el empresariado nacional.

La UE siempre se mantuvo en contra de los gobiernos que primero, aprobaron la ley, y que, segundo, negociaron el Acta 8. Esto puede parecer coherente desde un primer momento, sin embargo no lo es tanto si se examinan detenidamente los hechos: postulaban al principio que la ley iba en contra de lo que tantas industrias y empresas de nuestro país habían pedido durante tantos años, entonces se reclama que todo el Uruguay se convierta en una gran zona franca, luego se critica al gobierno del Dr. Lacalle por su debilidad ante sus pares del MERCOSUR en el marco de las negociaciones de Agosto del 94 en Buenos Aires, para terminar reconociendo, en la entrevista desarrollada en el Anexo, que está en el debe, afiliar a las empresas francas bajo las tiendas de la UE.

En lo que hace a la Asociación de Usuarios de ZF, ésta es todavía muy nueva y está en constante fluctuación debido a los cambios que se realizan en el interior de las zonas francas. Hay industrias que

no están más, pero hay empresas comerciales y financieras nuevas que se instalan cada día.

El tema aquí se torna complejo porque como está conformada por empresas extranjeras, si bien reconocen a la Dirección Nacional de Zonas Francas como órgano interlocutor con el gobierno, no podemos aseverar que ése sea el único: en efecto, muchas empresas pueden acudir a las cámaras de comercio de sus países y éstas presionar en formas muy variadas, sobre la Dirección de Zonas Francas o sobre el Ministerio De Economía y Finanzas, directamente.

Ahora bien, como ya se dijo anteriormente, el carácter exploratorio y descriptivo del trabajo que se emprendió facilitará la tarea para llevar adelante futuras investigaciones que tengan como objetivo analizar modalidades negociadoras entre corporaciones empresariales, ya sean nacionales o internacionales, y los distintos sectores del gobierno.

**Así, podría dejarse planteada la hipótesis que focalice la atención en la cuestión de en qué medida la ley de zonas francas puede haber sido un antecedente que marcara una nueva modalidad de negociación (la de las redes temáticas, al decir de Marsh) entre el empresariado y el gobierno.**

Esto es, si tomamos en cuenta las formas históricas de interacción entre ambos, y tal como lo describieron en las entrevistas las autoridades de estos gremios, podríamos pensar que hasta fines del primer gobierno democrático del Dr. Sanguinetti no se había incursionado en esta modalidad. Esto, porque los intercambios entre ambos se daban por lo general con cierto retraso por parte de los gremios, más bien como respuesta a decisiones tomadas de antemano por el gobierno. La comunicación podía darse a través de la prensa y en ciertos casos era recogida por otros actores políticos, pero sin llegar a la instancia que los pusiera frente a frente en un tema que no estuviera resuelto o aprobado gubernamentalmente.

Es a raíz del estudio de esta nueva política sobre las zonas francas, que nos pareció relevante abordar el análisis de la negociación mantenida por las corporaciones y el gobierno desde el marco teórico de las redes temáticas. Es comprendiendo que el Estado, personificado aquí por el poder Ejecutivo, podía tener sus propios intereses y tratar de defenderlos firmemente y es también analizando cómo las gremiales fueron procesando la información del nuevo cambio legal y la forma cómo se conectaron con el Parlamento y el propio Ejecutivo, que vislumbramos una nueva arena de negociación y encuentro entre ambos. Esta arena es la que Marsh denominó la red temática y que esperamos haber conceptualizado fielmente con este ejemplo de negociación previo, durante y posterior de una política pública nacional con imprecaciones internacionales, pero que de todas formas dejamos planteada la interrogante de si constituye un antecedente como tal en el ámbito político uruguayo.

**Como una sub hipótesis de ésta anterior, pero que apunta en la misma dirección, podemos hacer referencia al cambio en la conducta de las cámaras nacionales en lo que atañe a su capacidad de anticipación a las decisiones del gobierno.** Se dejaría planteado el tema de si las cámaras a partir de esta política pública, cambiaron su estrategia de tipo "reactiva" y optaron por una de tipo "pro-activo"; esto, en el sentido de no actuar con retraso frente a las políticas aprobadas por el gobierno, sino de anticipárseles y poder negociar con un mismo pie de igualdad, por lo menos en cuanto a contemporaneidad refiere, el cambio o modificación de aquéllas de forma tal de contemplar sus

posturas. Se podrá apreciar fielmente en los anexos que hoy en día los jefes de estas gremiales hacen referencia a la buena, directa e inmediata comunicación que existe entre ellas y los funcionarios del gobierno por oposición a la relación que se mantuvo especialmente en el período inmediatamente posterior a la salida de la dictadura. Sin embargo, tanto en esta hipótesis como en la anterior no se puede correr el riesgo de afirmar que son válidas y hacerlas extensivas al resto de las gremiales y de los temas tratados por éstas y el gobierno, sólo teniendo como antecedente el cambio en la legislación de las zonas francas nacionales.

Por ello quisiéramos poner nuevamente el énfasis en el carácter exploratorio de este trabajo y en la necesidad de continuar observando de cerca de nuestras cámaras y sus relaciones con el Estado como un objeto de estudio interesante en la producción de conocimiento político y politológico nacional.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- . Carlos Filgueira ..... Organizaciones sindicales y empresariales en el Uruguay ( PREALC)
- . José Luis Lanzaro..... Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo, accionamientos, informaciones e inscripciones corporativas.
- . Hacia un Uruguay con futuro..... Análisis y propuestas del Consejo Superior Empresarial; (1994).
- . David Marsh.....The development of the policy network approach (1993)
- . C. Acuña y W. Smith.....La economía política de Ajuste Estructural; la lógica de apoyo a la reforma neoliberal (1994).
- . Paul Pierson..... Cuando los efectos se convierten en causas (1993).
- . Gustavo Magariños..... Uruguay en el MERCOSUR. (FCU, 1991).-
- . EL PAÍS (suplemento especial..... Por un país productivo; Día de la Industria. CIU,.(Noviembre, 1999).
- . Silvana Bruera..... Cuando el Estado debe cambiar: la perspectiva de la Cámara de Industrias del Uruguay y la Cámara Nacional de Comercio, (1985-1989 – CIESU).
- . Zonas Francas; Bibliografía del Poder Legislativo. División técnica. bibliográfica. Clasificación analítica y referencias de publicaciones periódicas año 1985-1999.-
- . Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Tomos 311 y 312, sesiones del 4/11/87 al 15/03/88.-
- . Acta Comisión de Hacienda del Senado. (año 1987).-
- . Autores varios..... Zonas Francas, ¿qué proyecta el gobierno?- Cuadernos de Marcha (1987)
- . Addy Mazz ..... Revista Tributaria, N°134 / 1996.
- . Revista Zona Franca..... N° 1 / Agosto 1994.
- . Raúl Tafur.....La tesis universitaria (1995).