

ZONAS FRANCAS

PROVINCIA DE BUENOS AIRES



CÁMARA DE
DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES





ZONAS FRANCAS

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

ÍNDICE

Introducción	7
Marco teórico	8
Objetivo	10
Contexto histórico	12
Los debates legislativos en torno a la Ley	15
La situación de las zonas francas en la provincia posterior a la Ley Nacional Nº 24.331	16
Desarrollo productivo y perspectivas a 30 años de la Ley	17
Fortalezas institucionales y desafíos persistentes	19
Conclusiones	23
Bibliografía	25

INTRODUCCIÓN

El presente artículo es una investigación realizada desde la Dirección de Información Legislativa, perteneciente a la Secretaría Legislativa de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Se propone realizar una lectura histórica y analítica de la legislación en torno a zonas francas en la provincia de Buenos Aires: la Ley Nº 84 -Puerto Franco de Bahía Blanca -Coronel Rosales-, sancionada en junio de 1856, en un contexto signado por las tensiones en torno a la organización nacional, cuando Buenos Aires aún no formaba parte de la Confederación; la Ley Nacional Nº 5.142 impulsada por el Gobierno provincial en 1907 para la creación de la Zona Franca La Plata, y el cambio de panorama a partir de la Ley Nacional Nº 24.331 de 1994, que habilitó la creación de zonas francas en las provincias mediante esquemas de gestión mixta entre los distintos niveles de gobierno, fomentando además la articulación entre el sector público y el privado. A partir de este recorrido histórico-normativo, el artículo se propone reflexionar sobre el impacto de dicha legislación y analizar las perspectivas de desarrollo, a 30 años de su sanción, de las regiones de Bahía Blanca y La Plata como polos estratégicos de innovación y comercio exterior, fundamentales para la inserción internacional de la provincia de Buenos Aires.

MARCO TEÓRICO

El presente trabajo se basa en un enfoque interdisciplinario que articula herramientas provenientes de la historia del Estado, la economía política del territorio y el federalismo fiscal, con el propósito de comprender el surgimiento, la evolución y el impacto del régimen de zonas francas en la provincia de Buenos Aires. A través de este enfoque, se busca analizar la legislación específica no solo como un instrumento técnico, sino como expresión de disputas históricas en torno al poder, el territorio y el desarrollo.

Desde la historia del Estado, y en diálogo con autores como Pierre Rosanvallon (2007), Tulio Halperín Donghi (2005) y José Carlos Chiaramonte (1997), se aborda el proceso de construcción institucional de la provincia de Buenos Aires, en particular durante el período 1852–1861 en que actuó como un Estado autónomo, con atributos soberanos. En ese marco, la Ley Nº 84 de 1856 se interpreta como una manifestación concreta de la voluntad provincial de consolidar su soberanía económica y territorial, a través del uso de herramientas fiscales y comerciales como las zonas francas.

En términos de economía política del territorio, se parte de la noción de que las zonas francas no son meros espacios aduaneros excepcionales, sino dispositivos de intervención estatal que articulan geografía, fiscalidad e infraestructura al servicio de una estrategia de desarrollo. En este sentido, se retoma el concepto de “tecnología estatal de organización del espacio”, entendido como la capacidad del Estado para moldear el territorio a partir de instrumentos normativos, logísticos y fiscales orientados a atraer inversiones, poblar regiones periféricas y redefinir circuitos comerciales.

Por último, el trabajo se enmarca en los debates sobre federalismo fiscal,

entendiendo que las zonas francas constituyen un terreno de disputa entre niveles de Gobierno nacional y provincial respecto al control de los recursos estratégicos, la política comercial y la planificación del desarrollo regional. El análisis de la Ley Nacional Nº 24.331 de 1994 se ubica en este eje, al considerar que dicha norma no solo reactiva proyectos históricos, sino que también redefine el rol de las provincias en el diseño y en la implementación de políticas vinculadas al comercio exterior, reconociendo instancias de participación institucional (como el Comité de Vigilancia) que expresan un modelo de gobernanza más colaborativo.

En síntesis, el marco teórico adoptado permite interpretar la legislación sobre zonas francas como un fenómeno multidimensional que conecta historia, política y economía, y que refleja tanto proyectos de país como disputas territoriales y fiscales en el seno del federalismo argentino.

OBJETIVO

En términos de investigación, este trabajo se posiciona entre las esferas de la historia y del análisis legislativo. No pretende ser un escrito estrictamente académico, sino uno que pueda ampliarse hacia un público general que esté interesado en la temática. Creemos que la reflexión no solo debe caer en la cuestión técnica y contemporánea, sino que la profundidad temporal nos puede dar algunas herramientas desde el presente para pensar la provincia que queremos construir en el futuro. Finalmente, como objetivos últimos, este trabajo procura profundizar sobre la identidad bonaerense y el quehacer histórico legislativo como herramienta de cambio.

Entonces, en términos más claros, se busca reconstruir y contextualizar los antecedentes normativos más relevantes en torno a las zonas francas en el territorio bonaerense, con especial atención a tres momentos fundacionales: la sanción de la Ley N° 84 en 1856, que declaró al puerto de Bahía Blanca como puerto franco; la Ley Nacional N° 5.142 de 1907, que buscaba la creación de la Zona Franca de La Plata; y la Ley Nacional N° 24.331 de 1994, que redefinió el régimen legal habilitando a las provincias a promover zonas francas bajo esquemas de gestión mixta. En segundo lugar, analizar el impacto político e institucional que implican estas normativas, especialmente en lo relativo a las tensiones entre nación y provincia, y el uso del poder fiscal como herramienta de desarrollo territorial. Tercero: reflexionar, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, sobre las potencialidades actuales y futuras de las zonas francas bonaerenses, en particular las de Bahía Blanca-Coronel Rosales y La Plata, como motores de desarrollo regional, de integración económica y como polos estratégicos de innovación y comercio exterior. Y, por último, contribuir al debate público sobre el rol de las instituciones legislativas y del Estado provincial en la construcción de una identidad bonaerense que

articule pasado y presente en clave de desarrollo, integración territorial e inserción internacional.

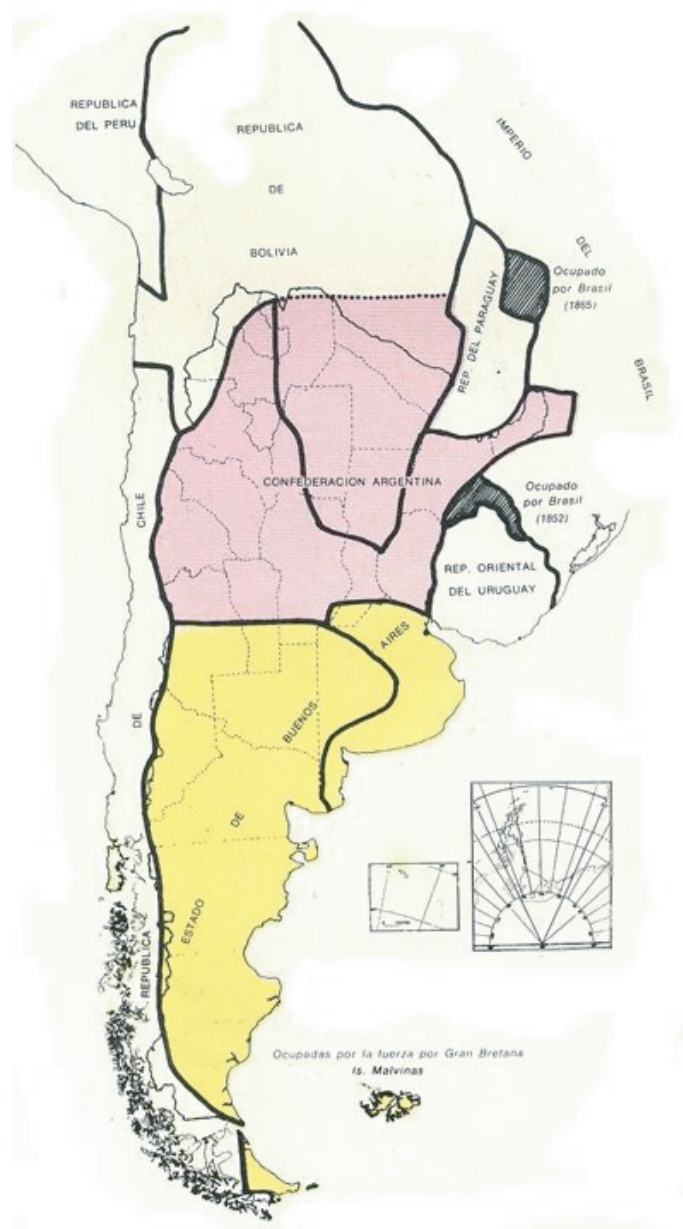


Imagen 1: Mapa de la Confederación Argentina 1853- 1860

CONTEXTO HISTÓRICO

En la Batalla de Caseros del 3 de febrero de 1852, el ejército de Rosas, quien era gobernador de Buenos Aires, es vencido por las tropas de Justo José de Urquiza, gobernador de Entre Ríos. Fue mucho más que el enfrentamiento entre el ejército de Juan Manuel de Rosas y las fuerzas comandadas por Justo José de Urquiza: representó el choque entre dos proyectos de organización nacional que marcarían el rumbo político y económico de la Argentina. Por un lado, estaba el modelo centralista y portuario liderado por Buenos Aires, que concentraba el poder aduanero y comercial; por el otro, el modelo federal y productivo impulsado por las provincias del interior bajo la conducción de Urquiza.

Según Halperin Donghi (2005), Rosas había consolidado un orden político basado en la centralización económica y en el control del comercio exterior a través de la aduana porteña, lo que le otorgaba una posición privilegiada frente a las provincias. Este esquema permitía a Buenos Aires mantener cierta hegemonía “sustrayendo a las provincias de los beneficios del comercio internacional y relegándolas a una posición de dependencia económica” (Halperin Donghi, 2005, p. 213).

La derrota del “Ejército Grande” en la Batalla de Caseros implicó, entonces, no solo un cambio de liderazgo, sino la posibilidad de repensar la distribución del poder entre Buenos Aires y el resto del país. En consecuencia, Rosas fue exiliado a Inglaterra, y las provincias vieron la ocasión para convocar a los gobernadores a firmar el Pacto de San Nicolás, el cual tenía como objetivo reorganizar políticamente el país y, más importante aún, redactar una Constitución Nacional. El pacto establecía que la aduana de Buenos Aires pasaría a ser nacionalizada y que además se convocaría a un Congreso Constituyente.

Como era de esperar, Buenos Aires rechazó el pacto, dado que significaba perder el control de sus principales fuentes de poder económico teniendo que ceder su aduana y su autonomía política. Así fue que la legislatura porteña, con apoyo de sectores liberales y conservadores, se opuso a Urquiza y el 11 de septiembre de 1852 se declaró “Estado autónomo”, separándose de la Confederación Argentina, situación que se extendería hasta 1861. Desde 1852 hasta 1861, por lo tanto, tal como plantean Tulio

Halperin Donghi (2005) y Jose Carlos Chiaramonte (1997), Buenos Aires funcionó como una república independiente, con su propia Constitución, relaciones exteriores, su aduana, su puerto y su moneda.

Es en este contexto, y ejerciendo funciones propias de un Estado soberano, que Buenos Aires promulga la Ley N° 84 de 1856, la cual declara zona franca al puerto de Bahía Blanca. Este acto legislativo se inscribe en lo que Rosanvallon (2007) denomina una forma de legitimidad estatal basada en la acción concreta: es decir, que la autoridad se justifica no solo por su origen, sino por su capacidad para construir instituciones que sirvan al desarrollo y al bienestar colectivo. En ese marco, el puerto franco no era solo una herramienta fiscal, sino un proyecto político de futuro: una manera de poblar el sur bonaerense, ampliar fronteras productivas y generar autonomía frente al poder central.

La promulgación de la Ley N° 84 de 1856 respondió en dicho contexto, a la necesidad de la provincia de Buenos Aires (en ese momento Estado) de insertarse internacionalmente a través del comercio con la región y de diversificar la actividad hasta el momento centralizada en el Puerto de Buenos Aires, fomentando el desarrollo del sur de la región y su integración económica. Las zonas francas son, según la Organización Internacional del Trabajo: “zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados” (OIT, s.f). Ampliando la definición, las zonas francas funcionan como puertas de entrada y salida del país; por lo tanto, tener una implica poder decidir cómo, cuándo y con quién comerciar; además, expresa una visión de futuro, porque está reflejando qué región se desea desarrollar y a qué sectores económicos se quiere estimular.

Aunque dicha organización no duraría demasiado tiempo, ya que, poco después, tras la batalla de Pavón en 1861, el ejército bonaerense liderado por Bartolomé Mitre venció al comandado por Urquiza, y Buenos Aires se une a la Confederación, pero imponiendo muchas de sus condiciones al resto de las provincias. Posterior a 1861, si bien la Ley N° 84 no fue formalmente derogada, la potestad de establecer zonas francas pasó a ser una facultad del Congreso Nacional (Art. 75, inc. 1 y 10), por lo que la Zona Franca de Bahía Blanca quedó en suspenso y sin efecto operativo. De

todas maneras, es necesario recalcar el valor histórico y simbólico de esta Ley, porque representa uno de los primeros proyectos provinciales de uso del poder fiscal para promover el desarrollo territorial; además, muestra cómo Bahía Blanca fue visualizada como un polo de expansión comercial, militar y demográfico desde el siglo XIX y servirá posteriormente como fundamento político para impulsar nuevas iniciativas, especialmente en la década de 1990.

En 1907 se aprobó el segundo proyecto, impulsado por el Gobierno nacional, la Ley Nº 5.142 para desarrollar la Zona Franca de La Plata, aunque tampoco sería materializado hasta casi un siglo después, dado que la reglamentación de dicha ley recién se llevó a cabo en 1993 mediante el Decreto 1788/1993. Esta era una iniciativa muy esperada por todas las ventajas que representa una zona franca para el desarrollo de la provincia.

La Ley Nacional Nº 24.331 de 1994 fue finalmente la que terminó por poner en marcha ambos proyectos y habilitó a las provincias a la creación y gestión de zonas francas. Esta ley impulsó aquellos proyectos que quedaron inconclusos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Hacia fines de los 90, ambas zonas francas volverían a ser operativas dando empleo a miles de bonaerenses y permitiendo el desarrollo de la zona sur del AMBA y de la provincia, respectivamente.

LOS DEBATES LEGISLATIVOS EN TORNO A LA LEY N° 84

La Ley N° 84 se debatió el 6 de junio de 1856. De acuerdo al Diario de Sesión de la fecha, y según remite el Sr. Elizalde, informante de la Comisión de Hacienda, “se ha tenido en vista fomentar el pueblo de Bahía Blanca, que ha de servir más tarde de apoyo a la defensa de la frontera, trayendo la población a ese destino por la concesión de puerto franco y de otras franquicias. El proyecto tiene también por objeto fomentar el tránsito de las Provincias del Interior por aquel puerto” (Diario de Sesión, 1856, pp. 98-99). Seguido, el ministro de Hacienda agregó: “El fomento de los distritos de Bahía Blanca y Patagones es promovido por medio de la declaración de puerto franco, a fin de dar un aliciente poderoso a la emigración, ya sea nacional o extranjera, que se dirija a allí”. Dado por suficientemente discutido el proyecto, fue sancionado por 27 votos contra 2. En la misma sesión se trató la extensión al puerto de la Villa del Carmen del Río Negro y distritos de Patagones las franquicias concedidas al de Bahía Blanca y una vez votado también fue sancionado en general y particular por afirmativa general (Diario de Sesión, 1856, p. 100).

Esto indica que el objetivo principal de la Ley N° 84 fue, no tanto quizás la inserción internacional, sino el desarrollo del sur de la región, es decir la zona que abarca Bahía Blanca y Carmen de Patagones, mediante la población de nacionales que se desplazarán a la zona y la atracción de la inmigración especialmente europea. Otro objetivo, como se menciona, que se desprende del primero, era asegurar la frontera. De todas maneras, fue un camino más para insertar la materia prima en los mercados exteriores descentralizando la actividad del puerto de Buenos Aires, a la vez que la región se beneficiaba de la exención de derechos de importaciones y exportaciones.

Como se mencionó antes, rápidamente esto quedaría sin efecto, ya que Buenos Aires pronto será parte de la Confederación y se adherirá a la Constitución Nacional en 1860. La ley no fue derogada, pero la zona quedó operando limitadamente hasta la sanción de la Ley Nacional N° 24.331 que les permite a las provincias establecer y gestionar zonas francas en regiones estratégicas.

LA SITUACIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS EN LA PROVINCIA POSTERIOR A LA LEY NACIONAL Nº 24.331

En el tratamiento de la Ley Nacional Nº 24.331 sí se menciona como principal objetivo de las zonas francas “impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellas se extiendan a la inversión y al empleo. El funcionamiento de las zonas francas será convergente con la política comercial nacional, debiendo contribuir al crecimiento y a la competitividad de la economía e incorporarse plenamente en el proceso de integración regional” (La Ley. 1995, p.8).

Lo que se buscaba con esta ley era la inserción de la Argentina en el mundo, en el marco de la ideología que predominaba en la década de los 90 de apertura y liberalización económica en materia de comercio exterior, logrando la expansión del sector e incrementando la eficiencia económica del sistema. A pesar de que la política de comercio exterior y sus lineamientos sigue siendo, de acuerdo a la Constitución Nacional, competencia del Gobierno nacional, se contempla en la propuesta que presentó el ejecutivo al Congreso de la Nación el 23 de febrero de 1993 las ventajas que percibirán las regiones/ provincias donde se creen zonas francas.

Sostiene:

“... la ley contempla una participación significativa y la presencia de las provincias articulando por un lado la Comisión de Evaluación y Selección como instrumento de elección de proyectos y elaboración del reglamento, y por el otro, el Comité de Vigilancia como un instrumento provincial que puede ser mixto y que cuenta con atribuciones sustantivas. Administra la zona franca, vigila su funcionamiento, garantiza la concurrencia en la zona franca y atiende los reclamos de los usuarios”.

Y continúa especificando el papel de las provincias:

“Debe tenerse en cuenta que las zonas francas no se constituyen en el instrumento exclusivo para resolver los problemas de provincias o regiones. Se considera en cambio que constituirán herramientas útiles en el marco de

un plan de transformación y desarrollo que identifique las potencialidades de cada región y las coloque en función de una visión de mediano y largo plazo” (1995, p. 27).

Podemos afirmar que el diseño legal reconoce un rol importante para las provincias, en lo que refiere a la Comisión de Evaluación y Selección para elegir proyectos y reglamentar el régimen, y en cuanto al Comité de Vigilancia como órgano mixto -provincia- sector privado), encargado de la gestión operativa de la zona franca.

Entonces, a partir de la sanción de la Ley Nacional Nº 24.331 en mayo de 1994, se retomaron tanto el proyecto de la zona franca Bahía Blanca-Coronel Rosales aprobado en 1856 como el de 1907 para la formación de la Zona Franca La Plata que habían permanecido en suspenso hasta dicha fecha.

DESARROLLO PRODUCTIVO Y PERSPECTIVAS A 30 AÑOS DE LA LEY

A 30 años de la sanción de la Ley Nacional Nº 24.331 que habilitó la creación de zonas francas en las provincias, puede afirmarse que su impacto en la provincia de Buenos Aires ha sido significativo, ya que permitió recuperar e impulsar proyectos históricos que habían quedado inconclusos durante décadas. A través de esta normativa la provincia logró activar y sostener dos zonas francas: La Plata y Bahía Blanca-Coronel Rosales, que funcionan actualmente como espacios de promoción comercial, logística e industrial.

La Zona Franca La Plata, en particular, muestra un desarrollo sostenido. En ella operan más de 90 empresas que ofrecen servicios de almacenamiento, fraccionamiento, producción y ensamblado, generando más de 1500 empleos directos (Ministerio de Producción PBA, 2021). La cercanía con el puerto y su localización en un área estratégica del conurbano bonaerense permitió convertirla en una herramienta clave para atraer inversiones e impulsar el comercio exterior de la región.



Imagen 2: Zona Franca La Plata, en Ensenada | Fuente: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

En el caso de Bahía Blanca-Coronel Rosales, si bien el desarrollo fue más paulatino, su relevancia es cada vez mayor en el contexto de la transformación energética y la logística portuaria. Desde allí se proyectan importantes oportunidades vinculadas a la producción de hidrógeno verde, la industria offshore y el comercio agroexportador, posicionando a la zona sur de la provincia como un nodo central en los futuros encadenamientos productivos (Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, 2023).



Imagen 3: Zona Franca Bahía Blanca-Coronel Rosales
Fuente: Semanario Cuarto Poder - Distrito Puan

Ambas zonas han favorecido también la desconcentración de la actividad económica, generando polos productivos fuera del área metropolitana tradicional, lo cual es especialmente importante para una provincia tan extensa y diversa como Buenos Aires.

FORTALEZAS INSTITUCIONALES Y DESAFÍOS PERSISTENTES

Desde su diseño, la Ley Nº 24.331 permitió a las provincias recuperar protagonismo en el diseño de sus estrategias de comercio exterior. En el caso bonaerense, esto significó afianzar la capacidad de planificar políticas productivas desde el territorio y con mayor cercanía a las necesidades locales. La creación del Comité de Vigilancia, por ejemplo, habilitó una instancia institucional clave para que la provincia tuviera un rol activo en la

supervisión, la regulación y la promoción de sus zonas francas.

A pesar de estos avances, no pueden dejar de mencionarse algunas tensiones y limitaciones. Por un lado, persisten desigualdades en términos de infraestructura, conectividad e incentivos, que dificultan la expansión plena de las zonas. Por otro lado, el vínculo con el Gobierno nacional, aunque cooperativo, suele estar condicionado por los ciclos económicos, las normativas cambiantes y la necesidad de adecuarse a un contexto internacional en transformación.

Sin embargo, más allá de estos desafíos, lo central es que la provincia ha logrado sostener y expandir progresivamente este régimen especial, demostrando una capacidad de gestión que debe ser valorada y potenciada. Hoy, el régimen de zonas francas representa para Buenos Aires una oportunidad concreta de desarrollo regional, atracción de inversiones y generación de empleo calificado, especialmente en sectores estratégicos.

Este balance nos permite pensar en algunas líneas de acción legislativa para potenciar el régimen de zonas francas en el futuro:

- Creación de programas de incentivos fiscales provinciales complementarios para industrias tecnológicas, logísticas y energéticas que se radiquen en zonas francas.
- Fortalecimiento de vínculos entre zonas francas, universidades públicas y parques tecnológicos para generar transferencia de conocimientos y promover innovación.
- Diseño de políticas de empleo joven y formación técnica, articuladas con los sectores que operan en las zonas francas.

Estas iniciativas podrían impulsarse desde proyectos de ley, resoluciones, pedidos de informes y comisiones especiales, contribuyendo así a una mayor institucionalización del régimen y a su vinculación con los objetivos de desarrollo provincial.

A 30 años de la sanción de la Ley N° 24.331, puede afirmarse que la provincia de Buenos Aires ha sabido aprovechar esta herramienta para reactivar proyectos históricos, promover el comercio exterior, descentralizar su economía y generar empleo. Si bien todavía existen desafíos por enfrentar, los avances son concretos y permiten pensar con

optimismo el futuro.

Desde la Cámara de Diputados de la Provincia se abren múltiples caminos para seguir fortaleciendo este régimen. La historia legislativa y la identidad productiva de Buenos Aires son aliadas en la construcción de una provincia más justa, integrada e innovadora.

CONCLUSIONES

El recorrido histórico y normativo sobre las zonas francas en la provincia de Buenos Aires demuestra cómo estas herramientas han sido clave para el desarrollo territorial, la integración productiva y la inserción internacional de la provincia. Desde la sanción de la Ley N° 84 de 1856, en un contexto donde Buenos Aires actuaba como Estado soberano, pasando por la Ley Nacional N° 5.142 de 1907, hasta la consolidación del régimen con la Ley Nacional N° 24.331 de 1994, se evidencia un proceso que combina política, economía y visión estratégica de largo plazo.

Las zonas francas de La Plata y Bahía Blanca-Coronel Rosales no solo materializan proyectos históricos largamente postergados, sino que también representan hoy espacios de innovación, generación de empleo calificado y descentralización productiva. Sin embargo, su fortalecimiento requiere continuar trabajando en la mejora de la infraestructura, la articulación entre niveles de gobierno y la implementación de políticas de incentivos que acompañen la transformación tecnológica y energética en curso.

En este camino, la Secretaría de Información Legislativa cumple un rol fundamental como puente entre la historia legislativa y los desafíos contemporáneos. Su labor de investigación, análisis y difusión brinda a los decisores políticos, académicos y ciudadanos las herramientas necesarias para comprender la evolución normativa y proyectar políticas públicas más sólidas y sostenibles.

Hoy, a 30 años de la Ley N° 24.331, la provincia de Buenos Aires tiene la oportunidad de convertir sus zonas francas en verdaderos motores de desarrollo regional y competitividad internacional. El desafío es claro: transformar la experiencia histórica en una política de futuro que posicione a Buenos Aires como líder en innovación, comercio exterior y desarrollo territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- *Chiaramonte, J. C. (1997). Nación y Estado en Iberoamérica: el lenguaje político en tiempos de las independencias. Editorial Sudamericana.*
- *Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca. (2023). Informe anual de actividades 2023. <https://www.puertobahiablanca.com>*
- *Diario de Sesión. (1856). Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Tomo I, pp. 98-100.*
- *Halperín Donghi, T. (2005). Revolución y guerra: Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla. Siglo XXI Editores.*
- *La Ley. (1995). Comentarios a la Ley Nacional 24.331 sobre zonas francas. Editorial La Ley.*
- *Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires. (2021). Informe sobre la Zona Franca La Plata. <https://www.gba.gob.ar/produccion>*
- *Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). Definiciones y conceptos sobre zonas francas. <https://www.ilo.org>*
- *Rosanvallon, P. (2007). La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Paidós.*