

# **La promoción industrial como instrumento central de la economía política y del ejercicio de soberanía en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur**

Juan Pablo Deluca y Rodrigo Kataishi

## **Génesis de la Ley 19.640**

*Buenos Aires, 16 de mayo de 1972. Al Excmo. Señor Presidente de la Nación, tengo el honor de someter a consideración de V.E. el adjunto proyecto de ley mediante el cual se establece un régimen especial fiscal y aduanero para el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en reemplazo de aquel del cual gozara anteriormente y que resultara derogado (...) El régimen anterior cumplió su ciclo, pero no es menos cierto que las circunstancias que lo motivaron originalmente, en cuanto se referían a la peculiar situación geográfica extremadamente austral de los territorios involucrados y sus consecuencias directas en materia de relativo aislamiento, condiciones de vida y grado de actividad económica y su desarrollo, en gran parte mantienen actualidad. (Ley 19640/72)*

Este es el inicio del mensaje de remisión del proyecto de ley al presidente de *facto* Alejandro Agustín Lanusse (1971- 1973), sancionada posteriormente con el número 19.640 y ratificada por el Congreso de la Nación Argentina en el año 1974. Este instrumento, que en aquel entonces venía a reemplazar una similar zona franca, es el marco normativo para la estrategia de promoción industrial que tuvo más continuidad en la historia argentina, cumpliendo en el año 2022 medio siglo de vigencia.

Como señala la cita, la razón fundacional de la ley 19.640 fue principalmente geopolítica. La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur está ubicada en el extremo sur de la República Argentina y del continente americano. Posee, según sus límites territoriales, una extensión de 1.002.445 km<sup>2</sup>, lo que representa algo más de una cuarta parte del total de la Argentina.

Los territorios de la provincia *más austral* de la Argentina incluyen tres pasos biocénicos entre el océano Atlántico y el Pacífico: el *estrecho de Magallanes*, el *canal de Beagle* y el *Pasaje de Drake* que, hasta la creación del canal de Panamá en 1914, eran las únicas conexiones marítimas existentes entre ambos océanos.

Sumado a ello, la Isla Grande de Tierra del Fuego es conocida como *la puerta de entrada* al continente antártico, ya que se encuentra a aproximadamente 1000 km de la península antártica. Sus mares están considerados como los de mayor riqueza y biodiversidad marina del mundo y sus territorios son de los pocos del planeta que se encuentran, aún en nuestros días, en estado prístino. Al considerar el valor de estos espacios insulares, se pueden comprender una serie de conflictos que han dominado la zona desde hace por lo menos dos siglos. Los más recientes y conocidos: el conflicto por los límites territoriales con Chile (1978) y el conflicto de Argentina con Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.<sup>38</sup>

En este marco, el régimen general de Ley 19.640 estableció un sistema por el cual interactúan tres áreas de la actual Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, definidas según el mismo instrumento: el *Territorio Continental Nacional* (TCN), que abarca todo el territorio nacional de la República Argentina, excepto la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; el *Área Aduanera Especial* (AAE), que alcanza exclusivamente a la Isla Grande

---

38. Para un mayor detalle de estos conflictos se recomienda la lectura de los artículos de *Rattenbach* y *Altieri* de la presente compilación.

de Tierra del Fuego; el *Área Franca* (AF), que comprende los límites territoriales de la provincia, excepto la Isla Grande de Tierra del Fuego.

Ese fue el inicio de una transformación sin precedentes para el territorio en las dimensiones política, económica y social. Décadas más tarde, los impactos de estas acciones pueden apreciarse con claridad, en particular al rol que cumplió la promoción industrial en el desarrollo económico y territorial de la provincia. Las transformaciones, improntas y caminos que adoptó el subrégimen desde ese momento fueron variados. Sin embargo, puede decirse, sin lugar a dudas, que todos ellos apuntaron y contribuyeron a la integración territorial de la Argentina mediante el impulso de Tierra del Fuego, Antártida e I.A.S. como un territorio *estratégico de la Nación*.

## **Trayectoria de la promoción industrial fueguina**

El conjunto de beneficios fiscales y aduaneros que conforman la promoción industrial tienen lugar exclusivamente en el AAE, es decir, solo en la Isla Grande de Tierra del Fuego, y por eso se habla de un *subrégimen* de promoción industrial, que funciona por dentro del “Régimen General” de la Ley 19.640. En términos sencillos, la promoción consiste en la eximición de pago de todo impuesto nacional y reintegros fiscales por las ventas realizadas al mercado interno argentino, y los beneficiarios son proyectos industriales específicos aprobados en diferentes etapas históricas.

Este tipo de políticas, de promoción industrial en zonas especiales, venían aplicándose desde la década de 1960 en los países de la periferia, como forma de atraer actividades industriales que no estaban en sus territorios (Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1966). Su intención era la diversificación de las matrices productivas locales e impulsar el desarrollo en el territorio bajo la idea de que, simultáneamente, se promovería el empleo y la producción y también se iniciarían procesos de apren-

dizaje para la acumulación de capacidades específicas asociadas a actividades aún ausentes dentro de la estructura productiva argentina. Sucedió una reestructuración productiva global, donde las empresas multinacionales se *transnacionalizaban* deslocalizando eslabones específicos de su cadena de producción, buscando aprovechar ventajas locales. En este esquema, que luego adquirió la denominación de *cadena globales de valor*, se destacó por el establecimiento directo -con filiales de corporaciones multinacionales en el territorio- o indirecto -a partir de la contratación de empresas locales como una extensión de sus fases productivas- en diferentes partes del mundo, bajo cuatro grandes criterios generales.

El primero es el de *acceder a capacidades específicas, saberes y técnicas puntuales*. El segundo está relacionado con *los costos relativos de operar en un territorio particular* -los “costos” laborales más bajos-. El tercero es el *marco regulatorio local*, que en algunos casos mejoraba las condiciones de competitividad de un territorio mediante, por ejemplo, a través de la aplicación de beneficios impositivos. Y por último, la *posibilidad de acceder a mercados* mediante una mayor proximidad relativa a centros de consumo específicos (Gereffi, 1995; Kataishi y Morero, 2020).<sup>39</sup>

A partir de ese momento y hasta la actualidad, es decir, durante los últimos cincuenta años, la industria promocionada se ha convertido en la actividad econó-

---

39. En América Latina existen dos casos comparativos relevantes en relación a la promoción industrial de Tierra del Fuego. Primero, el más conocido, la *maquila mexicana*. Nacida en 1966, buscó ensamblar productos finales, aprovechando los bajos salarios y condiciones precarias de los trabajadores mexicanos, además de la cercanía a uno de los mayores centros de consumo del mundo: los Estados Unidos. El segundo caso es la zona aduanera especial de Manaus en Brasil, que nació en 1957. Esta zona especial tuvo, en sus inicios, una configuración muy similar a la de Tierra del Fuego. Primero, el destino de sus productos no es la exportación, sino el mercado interno de Brasil, el mayor de América Latina. Segundo, fue impulsada como política pública para ocupar el interior del amazonas, el bosque tropical más extenso del mundo. Y tercero, se le provee a la élite industrial de Brasil una ámbito privilegiado para mercantilizar nuevas tierras.

mica central de la provincia de Tierra del Fuego, bajo una dinámica atravesada por fuertes transformaciones en la economía global y por los distintos modelos de acumulación nacionales (Deluca y Novelle, 2018). Pueden mencionarse, siguiendo un criterio estructural, seis grandes fases que se distinguen en su larga historia.

La primera, orientada a *generar incentivos vinculados a los recursos naturales* 1972-1977. La segunda, *de inauguración y maduración manufacturera* 1978-1994. Luego, la fase 1995-2003 de *ciclo neoliberal y retraimiento industrial*. La cuarta, del 2003-2015, de *acumulación por valorización productiva*, reconfiguración hacia la electrónica digital y crecimiento del subrégimen. La quinta, del 2016-2019, de *desindustrialización y nuevo retraimiento*. Y la sexta, del 2020 hasta la actualidad, de *reinstauración del subrégimen* y prórroga de sus beneficios hasta el año 2053.

En esta larga historia de la promoción industrial fueguina se pueden destacar tres hitos que marcan el inicio de fuertes etapas de crecimiento de la actividad industrial promocionada. El primero es en el año 1978, paradójicamente en el marco de la aplicación de fuertes políticas neoliberales de la última dictadura cívico-militar argentina, en donde la promoción industrial de Tierra del Fuego emerge como un espacio posible de deslocalización global de algunas actividades específicas (Roitter, 1987; Nochteff, 1984). Para ese entonces la industria fueguina no había despegado y la industria electrónica de consumo existente en Argentina estaba instalada en la zona metropolitana de Buenos Aires. Un conjunto de factores coincidieron en el año 1978: la organización del Mundial de Fútbol, que anticipaba una gran demanda de televisores y radiotransmisores; la extensión de la televisión en color en todo el mundo y el conflicto territorial con Chile. En este contexto, la dictadura impulsó el traslado de las fábricas electrónicas del AMBA a las tierras más australes del continente. Este hecho inauguró la primera etapa de gran crecimiento de la promoción industrial fueguina, con el correspondiente aluvión poblacional sobre el territorio, que tendría su momento máximo hacia fines de la década de 1980, triplicando su población en una década, de 22.629 habitantes en

1978 a 69.227 en 1991 (Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego AeIAS, 1979; INDEC, 1993).

Un segundo hito es en el año 2009, luego de la reactivación paulatina iniciada en 2003, cuando se establece un beneficio diferencial basado en impuestos internos y la apertura a proyectos para la producción de electrónica de consumo en el AAE. Ello implicó una importante reconfiguración productiva, social y urbana, ya que produce un crecimiento exponencial en términos de empleo, necesidad de infraestructura, crecimiento formal e informal de sus ciudades y, ahora sí, un nuevo protagonismo dentro del mercado interno argentino (Kataishi, 2019; Fank, 2019). En términos poblacionales, los habitantes de la provincia duplicaron su cantidad en siete años, pasando de 127.205 en el censo de 2010 a una estimación de 175.466 en 2015: un crecimiento del 40% en un lustro (INDEC, 2012; Ministerio del Interior de la Nación, 2017).

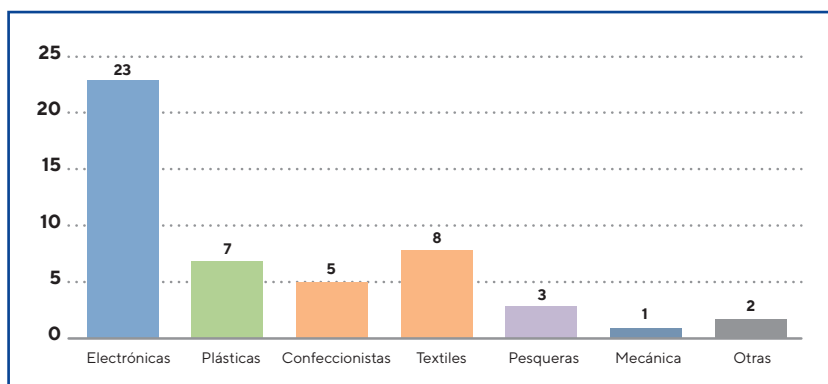
Un tercer hito de inicio de crecimiento de la actividad promocionada es la prórroga por treinta años de los beneficios de la promoción industrial fueguina en el año 2021, en virtud del Decreto presidencial 727/2021 y el Decreto de Necesidad y Urgencia 725/2021. Este estableció que, de cumplir ciertas condiciones, los beneficios del subrégimen continuarán hasta el año 2053, el período de prórroga más largo otorgado en su historia, a lo que se suma la inauguración de nuevos instrumentos y condiciones. Este hito lo retomaremos más adelante en el presente artículo.

## **La economía política de la promoción industrial**

Las dinámicas estructurales de la economía política de la promoción industrial se pueden distinguir en varias dimensiones, con sus fortalezas y desafíos. La primera dimensión se relaciona con las dinámicas del tipo de industrias que predominan en el subrégimen de la Ley 19.640.

Los estímulos del esquema de beneficios fiscales y tributarios de la promoción industrial han favorecido la radicación de empresas de origen nacional, que funcionan como proveedoras de fabricación final de bienes con tres características comunes. Primero, son bienes que no se producen en el TCN. Segundo, poseen un alto porcentaje componentes, piezas y partes importadas, provenientes del exterior. Y tercero, la venta final se realiza en el mercado interno argentino. De los distintos sectores instalados, la electrónica de consumo es la que ha ganado centralidad a lo largo de la historia del subrégimen.

Para 2021 se evidenciaron, en promedio, 48 establecimientos en actividad, con una variación en el número durante todo el año que osciló entre 41 y 52 empresas, en su mayoría radicadas en la ciudad de Río Grande (figura 1). La estructura industrial fueguina está concentrada en el sector de la electrónica, ya que detenta aproximadamente la mitad de los establecimientos industriales (47,8%). Le siguen el sector confeccionista y textil (26,5%), la industria plástica (14,2%) y otros sectores (11,4%).



» **Figura 1:** cantidad de establecimientos industriales pertenecientes al subrégimen industrial de Tierra del Fuego. Promedio 2021. Fuente: IPIEC, provincia de Tierra del Fuego, 2022.

Efectivamente las empresas electrónicas radicadas en Tierra del Fuego funcionan como proveedoras de fabricación final de las marcas globales líderes, como Samsung, LG, TCL, Philips, Hisense, Midea, Hitachi, Pioneer, Sanyo, JVC, Noc, Hyundai, Kelvinator, Daewoo Electronics, RCA, Nokia, Carrier y Motorola. Los procesos de es-

tas empresas cumplen con los mejores estándares internacionales y actualmente se lanzan los últimos productos al mercado de forma simultánea al resto del mundo.<sup>40</sup>

En la dimensión nacional, las empresas promocionadas fueguinas también fueron ganando peso en la estructura productiva nacional. Para el caso de las electrónicas, por ejemplo, en pleno auge del modelo nacional de acumulación por valorización productiva en el año 2013, llegaron a concentrar más del 95% del *market share* de los celulares, televisores, aires acondicionados y hornos microondas vendidos en el país (INDEC, 2019; CIECTI, 2019). En ese momento se estimó que la tasa de recuperación de las inversiones de las empresas electrónicas promocionadas era de dos a cuatro meses, y la facturación registrada de los grupos económicos electrónicos fueguinos centrales las incorporaba a la cúpula de las cien empresas con más ingresos formales en la Argentina (MECON, 2015; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Rabinovich, 2017).<sup>41</sup>

Asimismo, dentro de la dimensión nacional, un aspecto muchas veces discutido es la cuantía del “gasto tributario” que representa la Ley 19.640, es decir, los impuestos nacionales no cobrados en virtud de la promoción industrial y del régimen general de dicha ley. En el presupuesto nacional para el año 2022, este reglón se estimó en 150 mil millones de pesos en 2021, aproximadamente el 0.35% del PIB, y para el 2022 en 220 mil millones de pesos, un 0.37% del PIB,

---

40. Recientemente se anunció que la empresa electrónica de capitales chinos *Xiaomi*, que en el año 2021 se posicionaba segunda en número de ventas de smartphones en el mundo, comenzará a fabricar para el mercado local en Tierra del Fuego. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/negocios/xiaomi-confirmando-que-comenzara-a-producir-celulares-en-tierra-del-fuego-en-el-primer-semester-de-este-nid10022022/> (consulta: septiembre de 2022)

41. Un análisis de los estados contables de los principales grupos que operan en Tierra del Fuego muestra que los beneficios fiscales de la promoción son fundamentales para que operen con ganancias. En los períodos en donde las empresas muestran pérdidas en sus balances, la promoción permite computarlas como crédito fiscal para los años próximos (Rabinovich, 2017).



es decir, alrededor de 1500 millones de dólares al tipo de cambio oficial anual en promedio para ambos años.<sup>42</sup>

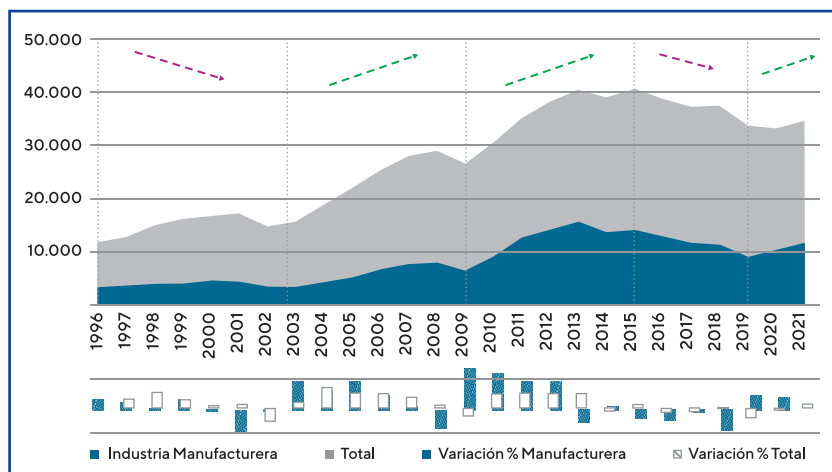
En la dimensión subnacional, los ciclos de la actividad industrial fueguina efectivamente se traducen rápidamente en mayor o menor oferta de trabajo fabril directo en la provincia, lo que dimensiona la dinámica impresa por la promoción industrial en la economía política local. Para el año 2013, por ejemplo, el empleo fabril directo llegó a representar hasta el 40% de los ocupados formales totales de Tierra del Fuego, aportando el 20% del ingreso fiscal de la provincia y representando alrededor del 38% de su producto bruto geográfico (figura 2; Kataishi y Maltez, 2017; AFARTE, 2019). Hacia dentro del empleo fabril, se ratifica la centralidad estructural de tres grupos empresarios de origen nacional: Newsan, Mirgor y BGH, que en los períodos de crecimiento industrial llegaron a concentrar cerca del 70% del empleo del sector electrónico (ver Figura 2).

La fuerte injerencia que tiene el empleo fabril sobre la estructura económica y social de la provincia de Tierra del Fuego se ve reforzada por otros aspectos, como la modalidad de contratación permitida en el marco de la promoción industrial fueguina, que ha generado un régimen de empleabilidad del tipo temporal y, en consecuencia, una dinámica de alta elasticidad del empleo local, que responde de forma *pro-cíclica* a los ciclos económicos nacionales. Por ejemplo, bajo el ciclo de

---

42. El término de las finanzas públicas “gasto tributario” trae confusiones, ya que el gobierno nacional no eroga gastos en torno al subrégimen de promoción industrial de Tierra del Fuego. En lugar de ello, exime a las empresas locales de tributación impositiva. Ello puede generar confusiones respecto al “costo” del subrégimen, ya que, si este no existiera, la base tributaria sobre la cual se debiera calcular dicha cifra sería mucho menor, estimando el desincentivo que la eliminación de este supondría para muchas de las firmas que explican gran parte del empleo y la actividad actual. Considerando ello, las estimaciones que se elaboran en el párrafo referenciado, se computan *ceteris-paribus* la cantidad de empresas locales –es decir, manteniendo ese número sin variación–, hecho que, como se mencionó más arriba, puede ser discutido desde una perspectiva técnica.

acumulación por valorización financiera y desindustrialización entre 2016 y 2019, se perdieron 4 de cada 10 empleos industriales directos en la provincia, y 2 de cada 10 fábricas cerraron sus puertas (Schorr, 2021; IPIEC, 2022). En cada momento de crisis los puestos de trabajo perdidos no son recuperados como personal fijo, sino que se producen mediante contratos temporales cuando la tendencia se revierte.

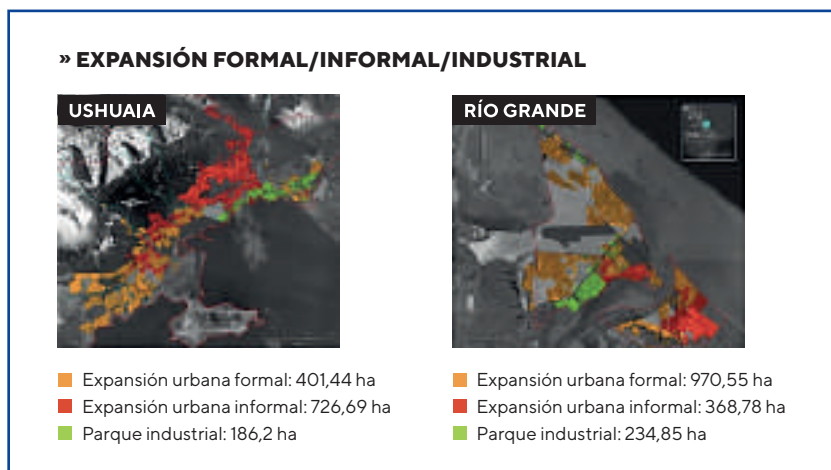


» **Figura 2:** evolución del empleo privado y el empleo industrial para Tierra del Fuego (1996-2021). Fuente: elaboración propia en base al el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2022).

Esta dinámica laboral implica una vulnerabilidad socioeconómica significativa ante los ciclos económicos nacionales, y por esa razón los conflictos sociales emergen rápidamente en el territorio durante los periodos donde se registra un descenso en la contratación del personal fabril. A modo de ejemplo, en el año 1995, durante el ciclo neoliberal de Carlos Menem, se produjo la primera muerte de un manifestante luego del retorno de la democracia en la Argentina, Victor Choque, durante una protesta por el despido de trabajadores y el cierre de fábricas pertenecientes al subrégimen en la ciudad de Ushuaia. Más recientemente, entre 2016 y 2019, cuando la actividad industrial fueguina se derrumbó, la pobreza por ingreso rápidamente se triplicó: del 10% en el segundo semestre de 2016 al 32%

en el segundo semestre de 2019 (+21.7 p.p.<sup>43</sup>), mientras que en igual periodo el crecimiento a nivel nacional fue de 5 p.p. (de 30.3% a 35.5% en igual período). En este contexto, en el año 2017 precisamente, las organizaciones sindicales y las empresas electrónicas fueguinas acordaron el congelamiento salarial nominal por el plazo de dos años, cuando la inflación nominal promediaba el 50% anual.

En la dimensión territorial, se evidenció una dinámica de fuertes impactos urbanos a partir de los ciclos inherentes al subrégimen, en especial durante los períodos de crecimiento. Entre 1972 y 2018, Ushuaia y Río Grande, las ciudades más grandes de la provincia, expandieron sus manchas urbanas al ritmo del crecimiento poblacional, con una significativa incidencia de la informalidad en esta expansión (figuras 3 y 4). Es decir, durante el período de vigencia de la promoción industrial, las ciudades fueguinas crecieron en lugares no aptos por los riesgos ambientales y sociales implícitos, lo que se vio reflejado en el registro de los déficits cuantitativos y cualitativos de viviendas más altos del país para una provincia en el censo nacional del año 2010 (Fank, 2019. Iturraspe, R. J.; Fank, L.; Urciuolo, A. B. y Lofiego, R., 2021. Fank y Schweitzer, 2021).



» **Figura 3 y 4:** producción formal, informal e industrial acumulada para las ciudades de Ushuaia y Río Grande, período 1972-2018. Fuente: Fank (2019).

43. p.p = puntos porcentuales

## Promoción industrial hasta 2053

*Que, a casi CINCUENTA (50) años de la sanción de la Ley N° 19.640, es necesario generar las condiciones para una nueva etapa de la promoción económica en la provincia, con incentivos y políticas concretas que permitan la ampliación de la matriz productiva, en pos de fortalecer el proceso de desarrollo. (...) Que es necesario impulsar y coconstruir, con los actores económicos e instituciones locales, una matriz productiva más amplia, competitiva y autosustentable en la Provincia de TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR, que posibilite un cambio en la actual orientación estratégica del desarrollo productivo y tecnológico local y abra nuevas oportunidades para la inserción laboral y emprendedora de las nuevas generaciones de fueguinos. (...) Que deviene imprescindible, para generar un crecimiento sostenido y permanente de la actividad económica de la región, que el régimen de promoción sea acompañado con la infraestructura necesaria, con la adecuación a las nuevas tecnologías y con las medidas necesarias que aborden las condiciones específicas del territorio (...). (Decreto 727/21)*

En octubre del año 2021 los decretos 727/2021 y 725/2021, junto a su respectivas resoluciones reglamentarias, refundaron las bases de la continuidad de la promoción industrial de Tierra del Fuego hasta el año 2053. A cincuenta años del nacimiento de la Ley 19.640, efectivamente el objetivo principal de la promoción industrial como instrumento de ejercicio de soberanía se ha ido cumpliendo. El poblamiento argentino fue exitoso para la Isla Grande de Tierra del Fuego, que conforma el AAE: entre 1970 y 2010, la población en Tierra del Fuego se *multiplicó diez veces*, cuando la población a nivel nacional no llegó ni a duplicarse para ese mismo período. Se verificó también un cambio en la composición de la población que habita la Isla Grande por país de origen: mientras en 1970 4 de cada 10 habi-

tantes eran extranjeros, en 2010 esa representación era solo 1 de cada 10 (INDEC, 1972 y 2012).<sup>44</sup>

Con el objetivo de poblar el AAE momentáneamente cumplido, se buscó, por un lado, avanzar sobre un nuevo diseño de la promoción industrial fueguina que diera respuesta a los diferentes desafíos de las dinámicas de la promoción industrial expuestas en el anterior apartado, y por otro, avanzar en una estrategia de desarrollo para el resto de los territorios insulares y marítimos de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, cuyo valor geopolítico no ha hecho más que aumentar con el correr del tiempo. En este sentido, se destacan varios aspectos del nuevo diseño del subrégimen de promoción industrial actualmente vigente.

En primer lugar, se da respuesta en términos de horizonte de inversión y desarrollo territorial de estos territorios estratégicos, prorrogando la promoción industrial hasta el año 2038, con ampliación automática hasta 2053 de cumplir las empresas las diferentes obligaciones impuestas y mientras se mantenga la vigencia del régimen especial de beneficios de la *Zona Franca de Manaus* en Brasil.<sup>45, 46</sup> Esto viene a dar respuesta a la incertidumbre que existía respecto del vencimiento de los beneficios del subrégimen de promoción en diciembre de 2023, otorgando el mayor plazo de prórroga de su propia historia.

---

44. En el año 2022 se estima que la población total registrada para Tierra del Fuego en el 2010, aproximadamente, se duplicó, lo cual se verificará en el censo nacional de este mismo año.

45. La *Zona Franca* de Manaus, de la República Federativa de Brasil, es un régimen espejo al del AAE de la Isla Grande Tierra del Fuego, avalado por la normativa del Mercosur. Esta zona franca está prorrogada de hecho mediante una ley federal hasta el año 2073.

46. Al momento de escribir el presente artículo, queda por definirse la situación de las empresas del rubro textil y confeccionista, a las que el decreto 727/2021 diferencia del resto y establece que se estipulará la continuidad de sus beneficios promocionales en plazos plurianuales.

En segundo lugar, se establecen instrumentos concretos para abordar la centralidad y dependencia de la actividad promocionada -principalmente de la electrónica de consumo- sobre la estructura económica y social fueguina. Para ello se crea el *Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva Fueguina* (FAMP), con el 15% del beneficio del IVA obtenido por las empresas promocionadas, que se estiman en aproximadamente 100 millones de dólares anuales. El 60% del FAMP tiene como objetivo fomentar otras actividades que no precisen de los beneficios de la promoción industrial, y en particular los sectores apuntados son el de la agricultura, ganadería y pesca; la silvicultura; las actividades agroindustriales; el turismo; las actividades logísticas vinculadas a la Antártida y el Atlántico Sur; los hidrocarburos y sus derivados, incluida la petroquímica, y las actividades de la economía de conocimiento.

Con el objetivo de poder incentivar una mayor integración productiva entre la industria promocionada del AAE y la industria TNC se establece una nueva apertura del subrégimen para nuevos proyectos industriales y readecuación de los existentes, aplicable a productos electrónicos, componentes y tecnologías conexas. Asimismo, se incorpora a los beneficios promocionales un estímulo adicional a las exportaciones incrementales a terceros países, equivalente al 5% del valor *FOB*<sup>47</sup> del producto exportado, para incentivar la inserción exportadora de las actividades promocionadas y dar respuesta a las críticas que recibe la promoción fueguina por su balance comercial exterior deficitario, en el marco de la escasez recurrente de divisas de la economía nacional.

En tercer lugar, por primera vez en la historia de la Ley 19.640 se incorpora la dimensión territorial al régimen de promoción, para dar respuestas a las implicancias espaciales y locales de la promoción industrial. En concreto, los decretos establecieron que el 40% restante de lo recaudado por el FAMP tiene como objetivo financiar inversiones en obras de infraestructura para el ordenamiento territorial,

---

47. Las siglas FOB provienen del inglés *free on board*, que significa “libre a bordo”.

el desarrollo productivo, la reducción de costos logísticos, la competitividad y las infraestructuras productivas. Estas serán presentadas por el gobierno provincial de Tierra del Fuego y los municipios de Río Grande y Ushuaia, los cuales –y apuntando también a esta dimensión territorial– se incorporan a la conformación de la *Comisión para el Área Aduanera Especial* (CAEE), organismo que regula el funcionamiento corriente de las empresas de la promoción industrial fueguina.

Por último, y no menos importante, también por primera vez en la historia de la promoción industrial fueguina se incorpora a su normativa un apartado específico sobre el *Derecho del Trabajo*. En concreto se establece que las empresas promocionadas estarán obligadas a dar cumplimiento a la totalidad de los derechos laborales de las y los trabajadores, pudiendo perder los beneficios de la promoción industrial en caso de no hacerlo.

Cabe resaltar que los principales elementos que se incorporan al nuevo diseño de la promoción industrial fueguina encuentran un antecedente importante en el proyecto de ley 2376-D-2016 del entonces diputado nacional Martín Pérez –elegido intendente de la ciudad de Río Grande en el año 2019–, presentado en el año 2016 y reproducido en 2018.<sup>48</sup> En dicho proyecto se buscaba llevar el plazo de la prórroga fueguina *como un espejo* a la de la zona franca de Manaus. Se establecía un fondo similar al FAMP, con la misma base de cálculo y el mismo destino de financiamiento en cuanto a lo productivo y lo urbano. Abordaba, además, lo relativo a la apertura a nuevos proyectos industriales y readecuación de los existentes, la obligatoriedad de cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las empresas y la modificación de la composición de la CAEE con la incorporación de los municipios de la provincia.

---

48. Proyecto de ley disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=2376-D-2016&tipo=LEY> (consulta: septiembre de 2022).

## Reflexiones finales

La política industrial argentina se ha caracterizado por sus *movimientos pendulares y discontinuidades*. Muchos de los mecanismos que se iniciaron décadas atrás, orientados al desarrollo estratégico de sectores y regiones, no están vigentes en nuestros días, fruto de los vaivenes de corto plazo que han afectado el diseño de muchas de las intervenciones públicas en la Argentina de las últimas décadas. En ese marco, se llega al aniversario número cincuenta de la Ley 19.640, con vigencia y renovación de sus beneficios, en el marco de un horizonte de continuidad de treinta años más, hasta el año 2053, constituyéndolo en un instrumento central de la economía política argentina y del ejercicio de soberanía de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur sobre su propio territorio.

El hito de la prórroga lograda a fines del año 2021 involucró un significativo esfuerzo colectivo. Fue muy buscado por la dirigencia política y empresarial local, y recíprocamente demandado por el conjunto de la sociedad fueguina, todos ellos conscientes de la importancia que posee el subrégimen sobre la estructura económica y social de la provincia. Contar en el largo plazo con un instrumento de tal centralidad, otorga un horizonte de desarrollo invaluable para Tierra del Fuego, máxime considerando la significativa inestabilidad que caracteriza a la economía política nacional y los desafíos de desarrollo que enfrenta el territorio a nivel local.

Este nuevo marco normativo reconoce las principales virtudes y defectos del diseño de la promoción industrial fueguina. El nuevo diseño, impreso en la Ley 19.640 a través de los decretos 727/2021 y 725/2021, contempla por primera vez una mirada de *desarrollo* que excede lo meramente industrial. Esto se refleja a través de la inclusión de financiamiento e instrumentos de política pública para atender la creciente centralidad de la industria de provisión de fabricación final, teniendo en cuenta las consecuencias urbanas de la dinámica de empleo, considerando los problemas habitacionales, de infraestructura y de diversificación productiva local, derivados como consecuencia del crecimiento industrial. Este es un hecho *inaugurante* en la política pública de largo plazo y propicia los mecanismos



para potenciar avances en términos de los derechos laborales del conjunto de los trabajadores y de la comunidad fueguina en su totalidad.

La última prórroga contempla, además de la *económica*, otras dimensiones nuevas, como la *urbana*, la *laboral* y la *territorial*, e incorpora la dimensión *política local*, consolidando un instrumento que se traduce la reinversión de las ganancias de las empresas promocionadas en un conjunto de estrategias que beneficiarán a la infraestructura urbana de Tierra del Fuego y a la propia competitividad y legitimidad de las empresas allí radicadas. Como resultado de ello, se pronostica el crecimiento de futuras actividades productivas que buscan impulsarse desde la provincia, que define el centro y el sur de la extensión del territorio y de los mares argentinos.

Para el aprovechamiento de este nuevo contexto, se viene trabajando entre el sector empresarial, el político y el sindical, en un conjunto de proyectos de carácter estratégico que contemplan, en primer plano, el valor geopolítico que poseen estos territorios provinciales. Entre ellos se encuentra la creación del Puerto Multipropósito de Río Grande, que incluye una planta petroquímica para el agregado de valor a la explotación de hidrocarburos *offshore*. También la operativización del cruce entre la Isla Grande de Tierra del Fuego y el territorio continental por aguas argentinas (hoy se puede realizar solo cruzando el territorio de la República de Chile), además de la función industrial complementaria para el Polo Logístico Antártico y el desarrollo de nuevos parques industriales e infraestructura urbana estratégica.

Si bien esta nueva estructura es aún muy reciente como para sacar conclusiones definitivas sobre el funcionamiento de la prórroga, y teniendo claro que *un instrumento de política pública por sí mismo no garantiza nada*, es válido destacar que esta estrategia se viene acompañado fundamentalmente en un marco de políticas productivas de escala nacional, por lo que su importancia es realmente trascendental.

Por sobre todo, queda claro lo que hasta aquí ha conseguido en términos de soberanía efectiva y de capacidad productiva instalada en la Isla Grande de Tierra del Fuego, tras cincuenta años de promoción. Su sector industrial, determinante de cara al futuro, promete continuar *motorizando* la actividad en la región. Al observar su contrapartida, el lado chileno de la Isla Grande no contó con instrumentos similares, por lo que posee un número de habitantes permanentes que no llegan a un décimo de los habitantes del lado argentino. De esta forma, ponemos énfasis en los resultados estratégicos y soberanos, además de los sociales y productivos, que generó el sostenimiento de esta política por más de medio siglo.

Los años venideros serán determinantes para ver el funcionamiento real de la economía política de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en el marco del nuevo diseño de la Ley 19.640, tanto para sacar nuevas conclusiones, como para impulsar estratégicas reformulaciones que propicien un *desarrollo integral y sostenible* para el territorio geopolítico más importante de la Argentina.

## Bibliografía

ALTIMIR, O.; SANTAMARÍA, H. y SOURROUILLE, J. (1966). Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra. En *Desarrollo Económico*, 89-144

DELUCA, J. P. y NOVELLE, S. (2018). Argentina: La política construye el desarrollo. En F. Calderón (dir.). *Navegando contra el Viento: América Latina en la Era del Información*. Buenos Aires: UNSAM EDITA

FANK, L. (2019). Promoción Industrial e Informalidad urbana en Tierra del Fuego: análisis histórico comparativo. En *Revista F@ro*, 2(30), 138-162

FANK, L. y SCHWEITZER, A. (2021). Desarrollo regional en tierra del fuego: contexto e implicancias de una zona económica especial en el extremo austral americano. En *Entre espaços regionais e locais: intenções de desenvolvimento*, 68903, 126.

GEREFFI, G. (1995). Global Production Systems and Third World Development. En B. Stallings (ed). *Global change, regional response: The new international context of development*, 100-142. Cambridge: Cambridge University Press.

GOBERNACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO, A. e IAS (1979). *Anuario Estadístico de la Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur del año 1978*. Ushuaia.

INDEC (1972). *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1970*.

INDEC (1993). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*.

INDEC, (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*.

IPIEC (2022). *Estadísticas industriales 2001-2021 para la Provincia de Tierra del Fuego A e IAS*.

ITURRASPE, R. J.; FANK, L.; URCIUOLO, A. B. y LOFIEGO, R. (2021). *Efectos del crecimiento urbano sobre humedales costero-continentales del ambiente semiárido de Tierra del Fuego*.

KATAISHI, R. (2019). La industria promocionada de Tierra del Fuego: indicadores clave para su abordaje. En *Revista Industria y Política Industrial*, 3(11), 45-58

KATAISHI, R. y MALTEZ, G. (2017). Producción de celulares en Tierra del Fuego: hacia una caracterización de la conducta innovativa entre 2011 y 2012. En *Innovación en PyMEs y Nuevos Modelos Productivos Parte II*.

KATAISHI, R. y MORENO, H. (2020). Taxonomies, Technological Opportunities, and Global Value Chains in Developing Countries: a Literature Review and a Conceptual Approach Proposal. En *Revista Investigación y Desarrollo*, 28(2), 168-220.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN (2015). *Informe sobre el complejo de electrónica de consumo de la provincia de Tierra del Fuego*. Buenos Aires:.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACIÓN (2017). *Modelo de Proyección de Necesidades basado en Dinámicas Demográficas, para la Gestión Integral del Hábitat. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Informe Preliminar*. Buenos Aires:.

NOCHTEFF, H. (1992). Evolución reciente del complejo electrónico en la Argentina y lineamientos para su reestructuración. En *CEPAL, Documento de Trabajo N° 42*. Buenos Aires.

RABINOVICH, J. (2018). Grupos locales y acumulación de capital en el sector de electrónica de consumo en Argentina (2003-2014). En *Apuntes del Cenes*, Febrero, 247-86

ROITTER, M. (1987). La industrialización reciente de Tierra del Fuego. En *Programa CFI-CEPAL, Documento de trabajo No 13: Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales*. Buenos Aires: PRIDRE.

SCHORR, M. (2021). *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina: del siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

SCHORR, M. y PORCELLI, L. (2014). La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad. En *Documentos de Investigación Social*, (26).