



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN HISTORIA ECONÓMICA Y DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

La promoción al desarrollo entre alternancias de modelos económicos. El caso de la ley N° 19.640 y la industrialización en Tierra del Fuego AeIAS

AUTOR: CECILIA GONZALEZ BONORINO

TUTOR: JULIÁN KAN

MAYO 2022



Resumen

En el presente trabajo nos proponemos estudiar el aporte de la Ley N°19.640, uno de los regímenes de promoción económica más importantes en nuestro país, al desarrollo de Tierra del Fuego AeIAS. Este régimen fue instaurado en el año 1972 y habiendo transcurrido cincuenta años desde su creación mantiene vigencia sosteniendo la actividad industrial en la provincia, particularmente la producción nacional de la electrónica de consumo. En 2021, el régimen se prorrogó hasta el año 2038, pudiendo extenderse por 15 años más. En este marco, nos proponemos aportar a las discusiones en torno a su reciente extensión, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Cuál fue el aporte de la Ley N°19.640 al desarrollo provincial y nacional? ¿Es Tierra del Fuego AeIAS una provincia realmente autónoma, independiente de la promoción industrial? ¿Por qué la promoción económica permanece en Tierra del Fuego?

Para responder a estas preguntas estructuramos el trabajo de la siguiente manera. En la primera parte, abordaremos distintas cuestiones asociadas al desarrollo económico y al papel del Estado dirigiendo dicho proceso. Seguidamente, expondremos las principales políticas económicas que caracterizaron a los dos modelos económicos que desde la sanción de la ley alternaron a lo largo de la historia argentina. De acuerdo con Aldo Ferrer (2016) estos fueron el modelo “neoliberal” y el “nacional y popular”. Entendemos que, si bien estas políticas fueron externas al régimen fueguino lo fueron transformando y condicionando su capacidad de promover el desarrollo. En la segunda parte, realizaremos un análisis empírico actualizado (1972-2019), indagando sobre las distintas variables económicas y sociales que nos permitirán evaluar la magnitud del desarrollo alcanzado. Por último, elaboraremos algunas conclusiones.

El estudio se realiza con una mirada retrospectiva, de forma de comprender la problemática actual como resultado de procesos históricos. Todo ello, creemos, permitirá dar cuenta de los logros alcanzados y las limitaciones externas e internas a la promoción fueguina para promover el desarrollo.

Palabras clave: Desarrollo Económico, Promoción Industrial, Electrodomésticos y otros bienes de consumo durable

Códigos JEL: O1, O25, L68



Índice:

1. Introducción	4
2. Breves consideraciones sobre el concepto de desarrollo y su aplicación en los países latinoamericanos	8
3. Promoción industrial en Argentina: fenomenologías no deseadas sobre el desarrollo	14
4. Transformaciones en el complejo electrónico con la implementación del Régimen de Promoción en Tierra del Fuego AeIAS	23
5. El aporte del régimen fueguino al desarrollo de Tierra del Fuego AeIAS.....	30
6. Palabras finales.....	42
Bibliografía.....	46



1. Introducción

El trabajo propone realizar una evaluación pormenorizada de la Ley N°19.640, uno de los regímenes más importantes de promoción económica en nuestro país. La Ley fue promulgada el 16 de mayo del año 1972 y tuvo dos objetivos: promover el desarrollo de la región patagónica, particularmente del entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego AeIAS, y resolver los conflictos geopolíticos con Chile.

La Ley N°19.640 crea un Área Aduanera Especial (AAE) que brinda beneficios fiscales y aduaneros a todas las actividades económicas que se realizan dentro de la Isla Grande de Tierra del Fuego AeIAS. Las principales ventajas que ofrece son la exención del pago de impuestos nacionales, principalmente al valor agregado (IVA) y a las ganancias, la eximición del pago de aranceles a la importación de partes y piezas a ser transformadas en los procesos productivos en productos de origen nacional, concretamente de Tierra del Fuego AeIAS, y beneficios a la exportación al Territorio Nacional Continental (TNC), asimilando las ventas al interior del país con las exportaciones a terceros países. Los beneficios se aplican tanto sobre las personas como a las actividades radicadas en el AAE.

Dentro de esta normativa se encuentra el denominado “sub-régimen industrial”, amparado en una gran cantidad de decretos que establece un conjunto beneficios y regulaciones más amplios que el régimen general. Las ventajas adicionales abarcan a las transacciones de mercancías que sean originarias del AAE y que se vendan al TCN. En estos casos, se ofrece un crédito fiscal por el IVA vigente y la exención del impuesto a las ganancias por las ventas que se originan fuera del AAE.

El sub-régimen industrial logró cumplimentar con el objetivo geopolítico que fundamentó la creación del régimen. La instalación de empresas industriales en la Isla atraídas por los beneficios contribuyó al desarrollo productivo provincial necesario para lograr el objetivo del incremento poblacional y el arraigo definitivo, en una región de difícil acceso y con condiciones climáticas adversas. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), entre los años 1970 y 2010 la población de Tierra del Fuego



AeIAS pasó de 13.527 a 127.205 habitantes, cumpliendo de esta forma con el objetivo mencionado que fundamentó la creación del régimen. No obstante, la cuestión geopolítica continúa justificando su sostenimiento, en tanto persiste el conflicto con Gran Bretaña y porque esta provincia es la puerta de entrada a la Antártida, continente proveedor de recursos que serán trascendentes en el futuro.

La historia del régimen se encuentra estrechamente vinculada a la historia de nuestro país. Su creación en 1972 corresponde al período de la llamada industrialización por sustitución de importaciones, momento en el cual el crecimiento se orientaba al mercado interno y al desarrollo de la industria nacional. Sin embargo, el régimen toma impulso con la llegada del Neoliberalismo en la última dictadura militar. El traspaso a un modelo de acumulación rentístico y financiero, caracterizado por la apertura externa irrestricta y el ajuste estructural transformó a la ley N°19.640 en un “salva vidas” para las empresas locales, que relocalizaron sus plantas concentradas previamente en el área metropolitana para aprovechar las ventajas impositivas y aduaneras que ofrecía el AAE. En este marco, la estructura económica provincial cambió radicalmente, definiendo un perfil industrial especializado en la producción de bienes de consumo electrónicos. En línea con los cambios en los modos de producción mundial, las empresas del sector modificaron su perfil productivo y comercial, consolidando un enclave ensamblador, dejando atrás los vínculos con las y los productores locales y el mercado regional. Durante el largo período neoliberal, las políticas de ajuste estructural y redistribución regresiva del ingreso se combinaron con una normativa restrictiva en cuanto a la fabricación de nuevos productos, y los ciclos de vida cada vez más cortos debido a que los bienes electrónicos transitaban por fuertes cambios tecnológicos a nivel mundial, dejaron al régimen fueguino en un letargo industrial con bienes obsoletos y sin mercado que acaparar, y a la provincia con crisis recurrentes.

En el marco del cambio de modelo económico en el año 2003 y el retorno de la industrialización por sustitución de importaciones, el régimen fueguino fue reabierto en distintas ocasiones, volviendo la normativa más flexible a los cambios tecnológicos, permitiendo el ingreso de nuevas empresas y la fabricación de nuevos productos. En este período, se generaron mayores incentivos fiscales y comerciales que incrementaron considerablemente la competitividad y la demanda de los productos nacionales frente a la



producción extranjera, dando un fuerte impulso a la actividad industrial fueguina. No obstante, luego del fuerte período expansivo y el pico de actividad alcanzado en el bienio 2011-2012, la actividad electrónica de la Isla se desaceleró notablemente.

Finalmente, en diciembre de 2015 comienza un nuevo período de desindustrialización en la Argentina con severas consecuencias para la provincia. La situación de la industria fueguina se fue deteriorando progresivamente como consecuencia del regreso de las políticas económicas neoliberales y una serie de medidas aplicadas directamente en detrimento del régimen fueguino. El resultado de estas políticas fue un fuerte desuso de la capacidad instalada y la destrucción de las capacidades productivas generadas en la década previa, repercutiendo negativamente sobre los niveles de producción y empleo en la provincia.

Frente a las alternancias de modelos económicos y las consecuencias de los distintos regímenes de acumulación, el trabajo busca evaluar la efectividad del régimen fueguino para promover el desarrollo económico, a partir de la promoción industrial vinculada al complejo electrónico. Se parte del entendimiento de que el avance de este sector es condición necesaria (no suficiente) para alcanzar el desarrollo, dado su potencial para diversificar e integrar la estructura productiva, su capacidad de generar empleo, estimulando la calificación de la fuerza de trabajo, lo que se traduce en mayores salarios, y por su capacidad de avanzar en procesos de aprendizaje tecnológico y de generación de conocimientos, que son requisitos necesarios para desarrollar un sistema de innovación local que permita a nuestro país insertarse en el mundo de manera menos subordinada, superando la restricción externa.

Para ello, en este trabajo abordaremos distintas cuestiones asociadas al desarrollo económico y al papel del Estado dirigiendo dicho proceso con una mirada retrospectiva, atendiendo a las consecuencias económicas de las distintas etapas históricas y gubernamentales. El objetivo es comprender las problemáticas actuales que limitan la efectividad del régimen fueguino para promover el desarrollo nacional, y particularmente de Tierra del Fuego AeIAS, como resultado de los procesos históricos que fueron consolidando los rasgos estructurales que hoy definen el nivel de desarrollo alcanzado.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



En la primera parte, se exponen algunos aspectos generales sobre el concepto de desarrollo y su interpretación en los distintos períodos históricos, aduciendo a los cambios de razonamientos sujetos a los distintos modelos económicos que alternan en la historia argentina. La amplitud del tema nos obliga a formular solo algunas breves consideraciones necesarias para abordar la problemática del trabajo. Seguidamente, vinculamos estas ideas con la implementación de las políticas de promoción industrial en Argentina. Se describen los principales instrumentos de política y los problemas estructurales que atentan sobre el éxito de estas herramientas para alcanzar el desarrollo. En la segunda parte, analizamos las implicancias económicas que tuvo la implementación de la ley N°19.640 sobre el desarrollo nacional y provincial. Para esto, primero estudiamos las transformaciones sucedidas en el complejo electrónico tras la implementación del régimen fueguino, y luego avanzamos con un análisis empírico actualizado (1972-2019) sobre el impacto de la promoción fueguina en las distintas variables económicas y sociales provinciales. Por último, se elaboran conclusiones esperando que estas aporten al entendimiento de los factores que son externos a la ley N°19.640 e internos a la misma que limitan su efectividad en la promoción del desarrollo.



2. Breves consideraciones sobre el concepto de desarrollo y su aplicación en los países latinoamericanos

El concepto de desarrollo fue evolucionando a lo largo del tiempo y por tanto fue cambiando junto con la historia, de manera que no existe una definición “absoluta, objetiva y única”, sino que su definición depende de la interpretación y del “discurso de verdad” con el que se corresponde. Se trata de un concepto cargado de filosofía y concepciones políticas. Por esta razón, la forma que adquiere el desarrollo depende en última instancia de la praxis política y de la comprensión de este concepto por quienes se encuentren en la cúspide del poder.

Siguiendo a Perroux (1984) el desarrollo supera el concepto de crecimiento -refiere al incremento en el tiempo del ingreso per cápita, esto es el producto bruto de un país en relación con sus habitantes-, en la medida que involucra aspectos cualitativos además de cuantitativos. Al proceso de acumulación del capital, la productividad del trabajo y el progreso tecnológico se suma la creación de una estructura productiva donde las partes se articulan potenciando las capacidades y habilidades de las y los productores. El desarrollo económico es un requisito para el progreso social, pero su consecución no lo garantiza. Por el contrario, el desarrollo guiado por el mercado tiende a generar desigualdades y concentrar la riqueza, tanto social como regionalmente. Por esta razón, es menester la intervención del Estado generando líneas de acción para construir un sistema productivo integrado que cuente con una base endógena de acumulación de capital, que posibilite el crecimiento de largo plazo y garantice los derechos humanos, fortaleciendo la democracia participativa (Perroux, 1984).

De la misma manera, Aldo Ferrer (2007) define al desarrollo económico como al proceso de transformación de la economía y de la sociedad “fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo, y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad resuelve sus conflictos y moviliza su potencial de recursos”



(Ferrer, Globalización, desarrollo y densidad nacional. Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización, 2007, pág. 432). Es decir, el desarrollo es acumulación en este sentido amplio, un país puede crecer sin desarrollarse, si no cuenta con una organización económica y social capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo, esto es sin incorporar los conocimientos científicos y tecnológicos al conjunto de la actividad económica y la sociedad.

Complementariamente, Rofman (1979) afirma que puede identificarse un menor desarrollo (capitalista) relativo en una región cuando predominan las siguientes características: bajo desarrollo del potencial productivo, manifiesto en un sector industrial poco diversificado y de baja incidencia en el espectro productivo local; un sector industrial conformado por un reducido número de grandes establecimientos (en su mayoría extra regionales) y un elevado número de actividades artesanales y talleres; elevada presencia de procesos no capitalistas en las actividades productivas, como la agricultura familiar, con dificultades para expandirse por insuficiencia de ingresos, conviviendo con grandes latifundios improductivos; y un mercado interno poco diversificado producto de tareas poco calificadas y bajos niveles de competitividad, deprimido por bajos salarios reales.

En América Latina, las interpretaciones sobre el concepto de desarrollo adquirieron mayor dinamismo en el contexto de la posguerra. Se buscaba identificar las causas que definían el menor desarrollo capitalista relativo en la región respecto a los países centrales. En este marco, surgieron las primeras ideas estructuralistas en torno al desarrollo, las cuales orientaron las políticas económicas características de la época. Enmarcadas dentro de la corriente heterodoxa, por fuera de la teoría dominante y a diferencia del mainstream, el estructuralismo latinoamericano puso el foco en la estructura productiva y en la necesidad de industrializarse como modo de alcanzar el desarrollo.¹ El mayor exponente de esta

¹ La corriente heterodoxa incorpora dos sub corrientes. Por un lado, la economía del desarrollo y el estructuralismo latinoamericano, para quienes el sector estratégico es el industrial. Por el otro, las teorías neoschumpeterianas y neoestructuralistas que, si bien suelen reconocer a la industria como la rama con mayor capacidad de convertirse en la más estratégica por su carácter de generadora y difusora del progreso técnico – clave para el crecimiento de largo plazo–, reconocen que el avance tecnológico puede darse en otros sectores como el primario y el de servicios **Fuente especificada no válida.**



corriente fue Raúl Prebisch que, en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuestionó la idea ortodoxa del desarrollo elaborada bajo los preceptos de la teoría neoclásica.² Según Prebisch, el desarrollo de los países de la periferia se encontraba limitado por las condiciones estructurales del comercio entre los países periféricos y los centrales. Los primeros, exportadores de materias primas e importadores de manufacturas, los segundos, exportadores netos de bienes industriales. La tendencia a la caída de los términos de intercambio en la periferia traía aparejado una desigual distribución de los frutos del progreso técnico entre los países del centro y los periféricos. Debido a esto, la penetración del progreso técnico en la periferia era más lenta que la requerida para absorber toda la fuerza de trabajo y el logro de un ritmo de avance tecnológico similar al de los países centrales.

Según el enfoque cepaliano, como resultado de la inserción en el contexto internacional, el centro mostraba una mayor homogeneidad en sus productividades sectoriales y una mayor diversificación en su estructura productiva; mientras que la periferia tendía a especializarse en las actividades que adoptaban las tecnologías del centro y evidenciaba una mayor heterogeneidad de sus productividades sectoriales, las cuales se profundizaban con el tiempo. De esta forma, las economías de la periferia estaban condenadas a déficits crónicos en sus cuentas corrientes y al desempleo estructural, debido a que las actividades en las que ellas se especializaban, vinculadas mayormente al sector agropecuario, eran menos intensivas en mano de obra y tecnología, lo que exponía la inexistencia de rentas al conocimiento, procesos de aprendizaje o economías de escala. Es decir, para esta corriente de pensamiento, el desarrollo involucraba indefectiblemente el modo de inserción

² La teoría neoclásica suponía que, frente al avance tecnológico de la industria el precio relativo de las manufacturas debía descender frente a las materias primas. Prebisch criticó este supuesto al observar que la realidad se comportaba de manera inversa: los precios de los bienes industriales crecían tendencialmente en relación con las materias primas. Este fenómeno se explicaba por tres motivos, en primer lugar, la menor elasticidad producto de los bienes primarios respecto a los manufacturados, de forma que cuando los países aumentan su ingreso per cápita demandan relativamente cada vez menos productos primarios y más bienes industrializados, alterando los términos de intercambio. Por otro parte, los elevados salarios en los países industrializados con mayores índices de sindicalización provocaban un incremento en los precios de estos productos por el aumento en los costos. Por último, existía una sustitución de materias primas naturales por sintéticas o el mejor aprovechamiento de estas que reducía la demanda de materias primas.



internacional, la estructura productiva y el dinamismo tecnológico. La industrialización era la clave para alcanzarlo, en la medida que este sector era por excelencia el generador y difusor del progreso técnico, a la vez que permitía diversificar las actividades productivas generando una mayor independencia frente a los shocks externos.

Desde el entendimiento de que la estructura productiva heredada del modelo de agroexportador era la que condicionaba la superación del subdesarrollo, Argentina como la mayoría de los países latinoamericanos adoptó un proceso de industrialización de carácter sustitutivo como modo de alcanzar el desarrollo. En términos generales, este proceso consistió en imitar bienes de tecnología madura, sin generar capacidades tecnológicas propias y sin impulsar el desarrollo de una industria local de bienes de capital.

“Los resultados de este sendero fueron, a grandes rasgos: la generación de un patrón imitativo de inversión, la orientación casi excluyente al mercado interno, el predominio de la producción de bienes de consumo, con un perfil industrial escasamente integrado y con fuentes déficits en la producción de bienes de capital e intermedios, el sesgo hacia ramas poco dinámicas a escala internacional, la fuerte presencia de empresas trasnacionales en las ramas más dinámicas, crecientes déficits externos en el intercambio de bienes industriales, baja capacidad de desarrollo tecnológico propio y atraso técnico, vinculados a la aludida formación de un esquema productivo orientado a la sustitución de importaciones en ramas, productos y procesos de tecnología madura” (Azpiazu y Notcheff, 1987, p.12).

Los resultados expuestos se explican por la forma en que penetró el sistema capitalista en la periferia, la cual generó una subordinación o dependencia financiera e industrial respecto a los países centrales. Esto fue así debido a que, por un lado, en los países del centro se constituyó un monopolio tecnológico y de producción de maquinaria para la fabricación de bienes de capital, que limitó las posibilidades de avanzar en la industrialización pesada en la periferia, y por otro, porque los vínculos financieros entre el centro y la periferia perpetuaron las relaciones desiguales, en la medida en que se conformaron a raíz de un esquema de préstamos y flujos de capital, donde el excedente generado en la periferia se exportaba a los centros dominantes bajo la forma de intereses y repatriación de ganancias, no fundados en la aplicación de una mayor tecnología sino de la



explotación de los recursos naturales y la mano de obra. La estructura del sistema amplificaba los problemas de déficit de balanza de pagos, desempleo, desigualdad de ingresos e insuficiencia de mercado interno, a la vez que condicionaba la estructura de producción, el modo de acumulación de capital y la distribución del ingreso (Panigo, Monteagudo, María del Pilar, & Monzón, 2017), reforzando las barreras para el alcance del desarrollo.

Como mencionamos al principio, estas ideas germinan bajo el paradigma desarrollista cepaliano que nace de la posguerra. En este marco, la intervención del Estado en la economía y la planificación comienzan a institucionalizarse a gran escala en América Latina. Particularmente en Argentina, esto dio lugar a prácticas de planificación donde se priorizaron las economías regionales y los polos de desarrollo vinculados a las industrias estratégicas (Cirio, Planificación territorial y acumulación capitalista. Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de, 2014), cuestiones que abordaremos más adelante.

A mediados de la década del setenta, en el mundo capitalista un discurso teórico-ideológico basado en los presupuestos del pensamiento neoclásico comenzó a desplazar las ideas keynesianas reprimiendo el modo en que el Estado intervenía en la economía, provocando cambios fundamentales en la orientación y el contenido del modelo de desarrollo (Mattos C., 2010). De la misma manera, en Argentina el término desarrollo fue perdiendo prestigio, mientras se invertía el diagnóstico sobre las restricciones al desarrollo y en consecuencia las recomendaciones de política para superarlas. Las medidas, aún vigentes, pueden resumirse en menos intervención estatal y más mercado para que la iniciativa privada no perdiera vocación de innovación e inversión, más austeridad por mayor ahorro e inversión, desregulación, privatización, mayor apertura, entre otras. De esta forma, llegaría primero la inversión, después el crecimiento y finalmente la distribución y el desarrollo. En esta etapa desaparece todo lo que tiene que ver con la planificación, y la acción estatal en la actividad económica se restringe aceleradamente (Manzanal M., 2006).

Esta nueva ortodoxia fue adoptada en toda América Latina sin mayor revisión crítica, adoptando recetas generadas en otras realidades, lo que dio lugar a numerosos fracasos en materia de estrategias y políticas territoriales llevadas a cabo sobre la base del paradigma de desarrollo local endógeno (Mattos C., 2010). Desde la perspectiva neoclásica, la promoción



al desarrollo se centra en la identificación de territorios con condiciones de atraktividad para cautivar capitales e inversiones foráneas, esto bajo una lógica economicista y competitiva donde prima la imposición de una racionalidad de mercado a los intereses públicos generales, generando un escenario propicio para que los territorios, en competencia, ofrezcan sobre la base de sus disponibilidades de recursos y potencialidades, mayores atracciones para la inversión de capitales.

Ahora bien, el proceso de acomodación del Estado y de la economía argentina al orden mundial, definido por los principios elaborados en el Consenso de Washington, consolidó en nuestro país un tipo de desarrollo capitalista dependiente, subordinado y concentrador, tanto en lo económico como en lo espacial. Esto fue así debido a que, por un lado, “el desempeño de la actividad económica en sociedades basadas en el mercado tiende, inexorablemente, a concentrar el poder económico, político y social en ciertos núcleos social y espacialmente determinados” (Reboratti C., 1986, p.5), y por otro, porque la cuestiones vinculadas a la industrialización y al cambio tecnológico, desaparecieron de la agenda real del Estado – en acuerdo con la remodelación de su estructura a partir de 1976 – siendo esto funcional al nuevo tipo de funcionamiento económico (Azpiazu, Basualdo, & Nochteff, 1990, pág. 25).



3. Promoción industrial en Argentina: fenomenologías no deseadas sobre el desarrollo

En la literatura se define la política de promoción industrial de diferentes maneras, la interpretación más consensuada es aquella que la identifica con las distintas formas de intervención pública que incluyen cualquier instrumento que afecta a la industria. Se trata de una política que puede ser selectiva, sectorial o focalizada, es decir, una política que de manera deliberada favorece determinadas industrias o sectores desafiando las señales del mercado, y que ejerce efectos frecuentes, aunque no necesariamente, en la eficiencia y en la productividad de las industrias seleccionadas y sobre el conjunto del aparato productivo, ya que por su potencial de encadenamientos y rendimientos crecientes y dinámicos son pasibles de introducir el cambio estructural necesario para incrementar la productividad de la economía (Abeles, Cimoli, & Lavarello, 2017, págs. 58-60).

En el período de la posguerra, Argentina, como la mayoría de los países latinoamericanos, adoptó un proceso de industrialización de carácter sustitutivo como modo de alcanzar el desarrollo. La incapacidad de la “mano invisible” del mercado para sustentar el proceso de industrialización y superar los límites estructurales al desarrollo puso de manifiesto la necesidad de la intromisión del Estado dirigiendo la política industrial, articulando distintos instrumentos y medidas sectoriales, territoriales y tecnológicas (según las prioridades estratégicas preestablecidas) para inducir cambios en los parámetros profundos de la estructura económica y social del país.

La industrialización por sustitución de importaciones transitó por tres etapas: la industrialización “espontánea” que inicia en el SXIX como respuesta a las necesidades generadas frente a la crisis de 1930 y las guerras mundiales, el proyecto industrializador peronista (1945-1955) y la industrialización “desarrollista” o “liberal-desarrollista” (1955-1976). La industrialización “temprana” hace referencia al período en que el país se vio obligado a producir aquello que no podía importar, a la vez que la demanda exterior de productos con mayor valor agregado se acrecentaba debido a que las principales economías



del mundo reorientaban sus esfuerzos a la resolución de los conflictos bélicos. En este período no hubo una política explícita dirigida a promover el desarrollo industrial, tal como sucedió con el proyecto industrializador peronista (1946-1955), donde cobra una creciente importancia el Estado como regulador de la economía y como productor de bienes y servicios. En este lapso, adquieren mayor relevancia las grandes empresas estatales en sectores de interés nacional y las pequeñas y medianas empresas privadas vinculadas al mercado interno. El sector privado se especializó en la producción de bienes de consumo (alimentos, textiles, electrodomésticos, entre otros), en especial en aquellos vinculados a los insumos agropecuarios, preferibles por ser menos intensivos en capital y más intensivos en mano de obra. Por el contrario, en la industrialización “desarrollista” se avanzó en el desarrollo de las industrias básicas: acero, petroquímica, metalmecánica, automotriz, máquinas y generación de energía. En este marco, adquiere mayor relevancia las empresas transnacionales y el capital extranjero atraídos por la garantía de un mercado interno protegido y generosos subsidios estatales.

Diversas teorías, concepciones e intereses se manifestaron abiertamente en este período dando lugar a múltiples proyectos, imprimiendo un carácter errático y ciclotímico a la política económica. En este contexto, la promoción industrial se va conformando como un conjunto de normas superpuestas, desarticuladas y desvinculadas de un modelo de desarrollo nacional que permitiera fundamentar un sentido macroeconómico (Manzanal & Rofman, 1988).

En otras palabras, la política industrial se gestó e implementó en distintos momentos, cada uno supeditado a diagnósticos y propósitos específicos, dando lugar a las denominadas “capas geológicas”, concepto acuñado por Baruj y Porta (2006) para referir no solo a la diversidad de instrumentos y objetivos sino también a los debates teóricos e ideologías subyacentes sobre la intervención del Estado y la relevancia del sector manufacturero en los procesos de crecimiento y desarrollo (Lavarello & Sarabia, 2017, pág. 47).

Complementariamente, Toia (2016) agrega que los regímenes de promoción industrial se implementaron en un contexto donde la inestabilidad política (reflejada en sucesivos golpes de Estado y luego de mercado), económica (refiere a los problemas estructurales en la balanza de pagos vinculados a la restricción externa y el fuerte



endeudamiento externo) e institucional (producto del debilitamiento progresivo de las funciones del Estado y el fortalecimiento económico y político de los grandes grupos económicos) “quebrantaron la posibilidad de sostener un sistema de promoción industrial en forma razonable y coherente con una estrategia económica e industrial de largo plazo y una política de desarrollo sectorial compatible con aquélla” (Toia, 2016).

Los instrumentos y estímulos estatales de promoción industrial de este período fueron muy diversos. Por un lado, la política arancelaria y de aforos más o menos proteccionista para asegurar el mercado local a la producción nacional, las cuotas de importación, la política de compra gubernamental, la política crediticia a partir de fondos abundantes a tasas de interés reales negativas, y el otorgamiento de subsidios directos a través de desgravaciones impositivas. Por otro lado, se implementaron distintos regímenes promocionales orientados a generar una mayor equidad productiva entre las distintas regiones del país, en general dirigidos a descentralizar la industria, territorial y sectorialmente, incentivando la radicación de nuevas plantas a partir del ofrecimiento de un variado abanico de beneficios. Por último, se crearon distintas instituciones científico-tecnológicas como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Respecto a los instrumentos utilizados para promover la industria nacional vale mencionar algunos fenómenos que limitaron la eficacia de estas políticas para alcanzar el desarrollo. En primer lugar, la falta de articulación entre las distintas instituciones científicas y tecnológicas con los incentivos y regímenes destinados a promover la industria naciente, redujeron la capacidad de movilizar el conjunto de estas acciones hacia la reducción de la brecha tecnológica. En segundo lugar, los beneficios concedidos a través de los distintos regímenes de promoción y la casi generalizada inexistencia de un sistema de control con “premios” y “castigos” terminó por generar, en algunos casos, una promoción superflua al subsidiar emprendimientos que igualmente se hubieran realizado sin su otorgamiento, y en otros, radicaciones sustentadas exclusivamente en el aprovechamiento integral de estos beneficios, acentuando el proceso de concentración y centralización del capital (Azpiazu, Basualdo, Manzanelli, & Arceo, 2010). Por último, exceptuando el período desarrollista (1958-1961), las iniciativas orientadas a la promoción de las regiones extra pampeanas,



como la promoción fueguina que abordamos en este trabajo o la amparada por los decretos referidos a las franquicias otorgadas a las cuatro provincias incluidas en las Actas de Reparación Histórica, se establecieron fuera de todo contexto global de planificación del desarrollo y, en general, tuvieron beneficiarios específicos, fácilmente identificables con nombre y apellido, abarcando períodos limitados con frecuentes cambios de estrategia y contenido de las disposiciones instrumentadas. Estudios objetivos llevados adelante durante la década de los años ochenta mostraron que estos regímenes generaron una muy limitada capacidad de entrelazamientos o encadenamientos hacia atrás o hacia adelante, por lo que no consiguieron conformarse como verdaderos "enclaves" productivos en las áreas promovidas (Rofman A. , 1999).

A partir del golpe militar de 1976 comienza un proceso de “desindustrialización” en Argentina donde se acentúa la debilidad del Estado al retirarse como agente principal de la planificación económica, desmontando al conjunto de instituciones encargadas de implementar políticas industriales y tecnológicas. Paradójicamente, se mantuvieron los regímenes promocionales con foco regional, como el de Tierra del Fuego AeIAS (Ley 19.640), el Régimen de las Cuatro Provincias (La Rioja (Ley 22.021), San Luis y Catamarca (Ley 22.702) y San Juan (Ley 22.973)) y la promoción a las exportaciones por Puertos Patagónicos (Ley 23.018), sin embargo, estos perdieron todo vínculo con el objeto de un proyecto de desarrollo nacional integrado y asentado en la industria. Por otra parte, se introdujeron varias modificaciones en las leyes de promoción internas y externas que ampliaron la libertad de acción de las empresas promocionadas y separaron al Estado en su función de controlar e intervenir que le eran tradicionales (Rofman A. , 1987). En este marco, se refuerzan los fenómenos descriptos en el párrafo anterior que limitaron la efectividad de la promoción para promover el desarrollo, a la vez que se reanimaron las prácticas empresariales de captura y búsqueda de rentas y los comportamientos de sustitución inversa de importaciones (Lavarello & Sarabia, 2017, pág. 49). Esto reprodujo una estructura productiva estancada, fuertemente oligopolizada, y asentada en ventajas comparativas "naturales" a "invernaderos" sostenidos por transferencias de recursos, masivas y sistemáticas” (Azpiazu, Basualdo, & Nochteff, 1990, pág. 24). Así fue como, las subvenciones y privilegios concedidos por el Estado adquirieron una importancia creciente



para el desempeño de las empresas, pero perdieron relevancia en la promoción del desarrollo al volverse más ineficaces para guiar el comportamiento de la industria.

La política económica de este período fue diseñada siguiendo las pautas definidas por el avance del capitalismo y la financiarización de la economía mundial, donde se destaca la desregulación de la intervención estatal sobre el desenvolvimiento del sector privado y la generación de ventajas económicas para la atracción de las empresas trasnacionales³. El

³ En la década del sesenta – fin de la edad de oro del capitalismo- hubo una reestructuración en la esfera de la producción mundial que surgió como respuesta a la caída de la tasa de ganancia, atribuible a los aumentos salariales por encima del incremento de la productividad y la composición orgánica del capital. Frente a esta caída, la estrategia del capital fue iniciar una etapa de expansión multinacional, segmentando la producción en procura de generar una nueva división internacional del trabajo. En este contexto, la producción tendió a mundializarse mediante la instalación de filiales donde se encontraban ventajas económicas (salarios bajos, optimización del aprovechamiento de ventajas tecnológicas, potenciamiento de la capacidad financiera por la diferencia entre la inflación y los realineamientos de los tipos de cambio, subsidios, etc.) y políticas (condiciones de privilegio que potencien las asimetrías de poder).

Para los países en desarrollo la atracción de las empresas trasnacionales (ET) resultaba de la necesidad de atraer capitales para resolver los déficits estructurales de la balanza de pagos. Siguiendo a Schvarzer (1998), la instalación de estas filiales no solucionó los problemas generados por la escasez de divisas, sino que, por el contrario, tendió a agravarlos. Las razones eran las siguientes: Las ET dividían el aporte en dos partes para reducir el capital arriesgado, una parte menor (lo necesario para registrar legalmente una inversión de largo plazo), y otra decisiva en forma de “crédito” que la matriz le extendía a la filial local. Ese crédito debía ser devuelto en un plazo muy corto, de modo que la matriz redujera el monto real arriesgado. Las remesas (el pago del crédito y los intereses) en un breve lapso comenzaban a pesar sobre la demanda local de divisas. Asimismo, el problema de las remesas se agravaba por el pago de regalías que surgía por uso de marcas y tecnología, que las filiales debían pagar a sus matrices. Los contratos entre la matriz y la filial muchas veces imponían la obligación de comprar insumos a la matriz. Las cantidades y los precios de los insumos dependían de lo que fijara la matriz, afectando la eficiencia y rentabilidad de la filial. La fijación de los precios de transferencia de la matriz tomaba la forma de beneficios ocultos y fuga de capitales. A la vez que se prohibía exportar desde la filial, en tanto la matriz se reservaba este derecho sobre el mercado mundial. Asimismo, las ET solían incorporarse en mercados oligopólicos y protegidos, donde podían imponer su voluntad. Producían a costos más elevados que los internacionales y requerían de subsidios del sector público (generosamente otorgados). Por otra parte, las ET aportaban poco al desarrollo local en la medida que “traían equipos antiguos, muchas veces fuera de uso, que registraban a precios de nuevos para aumentar el capital con derecho a ganancia”. La maquinaria no contaba con la eficiencia técnica necesaria para competir a nivel internacional y no era adaptada a las necesidades locales, dejando capacidad ociosa o capacidad insuficiente para exportar.



vehículo sobre el cual se transfieren estas políticas fue el endeudamiento externo, y las consecuentes recomendaciones de los organismos internacionales de crédito, que condicionaron todo esquema de política industrial. Fue así como en este período se implementó una política de apertura acelerada que recortó drásticamente la protección a la mayoría de las ramas manufactureras locales. La desregulación y apertura irrestricta propusieron únicamente la subsistencia de las actividades “eficientes” (medidas con relación a los precios del mercado internacional), pasando por alto la inserción subordinada de nuestro país en el contexto mundial y las “ineficiencias” del mercado encubiertas bajo la protección de los gobiernos de los países industrializados o exportadores de manufacturas (Manzanal, Rofman y Linderboim, 1985).

Las políticas económicas neoliberales provocaron un retroceso técnico en todo el sector industrial cuyo resultado fue la consolidación de un proceso de transformación estructural regresivo de la economía argentina. La reconversión forzada del sector por la apertura externa y la apreciación cambiaria indujeron la retirada de muchas industrias tradicionales y de mayor componente tecnológico, al tiempo que favorecieron a otras basadas en la elaboración de bienes primarios. Las pequeñas y medianas empresas fueron las principales perjudicadas del modelo neoliberal. El resultado fue una retracción del sector signado por una ola de quiebras que concluyeron en la destrucción de las capacidades tecnológicas y productivas acumuladas en la posguerra. Asimismo, las empresas que sobrevivieron a este patrón de funcionamiento sustituyeron sus capacidades productivas y tecnológicas por nuevas estrategias vinculadas a su capacidad de lobby, de valorización e internacionalización financiera y adaptabilidad a los contextos macroeconómicos altamente inestables.

El resurgimiento de la política industrial se evidencia con la caída de la Convertibilidad y el colapso económico, político y social derivado de las políticas de ajuste estructural, desregulación y apertura de la economía. En el lapso que va entre los años 2003 y 2015 se retoma la experiencia de la industrialización sustitutiva de importaciones, y la industria nuevamente se conforma como uno de los sectores más dinámicos de la economía



argentina. En los primeros años de la posconvertibilidad, la principal herramienta de promoción industrial fue la política macroeconómica, que actuó sobre los precios relativos y los incentivos sectoriales, donde se destaca el sostenimiento de tipos de cambios competitivos y diferenciados a partir de la utilización de derechos de exportación, y el impulso a la demanda efectiva con la implementación de distintos programas de ingresos. Ambas políticas se sostuvieron durante los doce años de gestión kirchnerista, no obstante, estas fueron más efectivas en el primero y el segundo gobierno. A partir del año 2007 se abre un nuevo período caracterizado por el impulso a las capacidades tecnológicas ((software, nanotecnología y biotecnología) y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Por otra parte, en este lapso se potenciaron los regímenes de promoción regional heredados de las etapas anteriores, donde se destaca la ampliación del régimen de Tierra del Fuego AeIAS, el régimen más relevante en términos de subsidios económicos. A partir del año 2010, en un contexto macroeconómico adverso, el Estado refuerza los mecanismos de protección industrial, ampliando los instrumentos de administración del comercio. Finalmente, retoma su rol como productor y usuario de bienes y servicios con la compra del 50% de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y un conjunto de empresas del complejo de defensa y aeroespacial. De esta manera, se amplió la gama de acciones necesarias para llevar adelante una política industrial más integral (Lavarello & Sarabia, 2017).

El impulso a la actividad manufacturera con la activa participación estatal convirtió a la industria en uno de los sectores más dinámicos de la economía, aportando resultados positivos que contribuyeron al crecimiento y a la generación de empleo. No obstante, como sucedió en el pasado, la débil articulación entre los regímenes de promoción con las políticas de apoyo a las capacidades tecnológicas, y los deficientes mecanismos de seguimiento y control de los beneficiarios limitó el potencial de dichos instrumentos, incrementando los recursos transferidos a la industria, sin que esto necesariamente se tradujera en un aumento de las capacidades tecnológicas en las empresas promovidas, en línea con una estrategia de desarrollo nacional.

Desde diciembre de 2015 el rumbo económico retoma la experiencia neoliberal iniciando una nueva etapa de desindustrialización en el país. Conforme a la fórmula “más mercado y menos Estado”, se reduce la intervención del Estado en la economía y con ello la



promoción al sector industrial. Se eliminan las regulaciones que existían sobre el comercio exterior y sobre los flujos financieros, derribando una de las principales herramientas de protección a la industria local. A su vez, se incrementan las tasas de interés, modificando las rentabilidades relativas del sector productivo y financiero, alentando la entrada de capitales especulativos de corto plazo en detrimento de la inversión productiva. Simultáneamente, se recortan los subsidios a la energía y a los servicios públicos, reduciendo la competitividad del sector industrial frente a la producción extranjera.

Según el Plan de Transformación Productiva descrito en la Resolución Conjunta 1 – E/2016 publicada en noviembre de 2016 el gobierno propuso potenciar la productividad y la competitividad de la economía “reconvirtiendo” al sector industrial, priorizando los sectores con capacidad de competir en el mercado interno y a nivel internacional. El programa pretendía promover los sectores de alta competitividad internacional (aceites vegetales, productos lácteos y molinería) pero de baja complejidad industrial y menor intensidad de mano de obra, y a los sectores denominados “latentes” (automóviles, maquinaria agrícola y medicamentos) que eran aquellos que podrían alcanzar cierto grado de competitividad. Por el contrario, proponía “eliminar el excedente” de otros sectores que eran considerados ineficientes o poco competitivos (textil, calzado, electrónica de consumo), los llamados “sensibles”, los cuales eran convocados a reconvertirse.

Las políticas de desregulación y ajuste estructural conformaron un escenario altamente adverso para el sector industrial, al retraer fuertemente el consumo de bienes industriales, mientras los productos importados acaparaban la debilitada demanda interna. En este marco, la industria se constituyó como uno de los principales perdedores del viejo esquema económico. Los sectores sensibles fueron los mayores perdedores de la gestión económica, pero todos mostraron un retroceso respecto al comportamiento observado en la etapa anterior.

El mal desempeño industrial fue acompañado por una política de desarticulación y recorte presupuestario en las partidas destinadas a los organismos y programas estratégicos para el sector, donde se destacan, entre otros, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, y la Secretaría de Emprendedores y Pymes. Esto condujo a una ampliación de las brechas tecnológicas y



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



productivas con las principales economías del mundo, en el marco de una revolución industrial signada por el conocimiento como su principal insumo (Santarcángelo J. , 2019, pág. 185).

Por último, en el marco del ajuste estructural, los regímenes de promoción regional se mantuvieron, pero se deshicieron los beneficios adicionales incorporados en la etapa anterior que le habían dado impulso, argumentando la eliminación de estos por el “desmesurado sacrificio fiscal” de las cuentas públicas. A los menores beneficios, se sumó el contexto desfavorable recién descrito que redujo la eficacia de la promoción industrial en su rol de promotor del desarrollo.



4. Transformaciones en el complejo electrónico con la implementación del Régimen de Promoción en Tierra del Fuego AeIAS

La ley N°19.640 se inscribe en el marco del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, momento en el cual el crecimiento se orientaba al mercado interno y al desarrollo de la industria nacional. Sin embargo, el régimen fueguino toma impulso con la instauración del modelo neoliberal que cambió radicalmente el rumbo de la economía argentina al centrar sus bases en la apertura incondicional al orden mundial, volviendo al viejo modelo de ventajas comparativas, pero con la supremacía del sector financiero y la presidencia del sector industrial.

Acorde al programa neoliberal, las políticas de apertura y desregulación se combinaron con un tipo de cambio apreciado abaratando los precios de los productos foráneos en el mercado nacional, conformando una amenaza para el empresariado local. Asimismo, los aranceles a la importación de bienes de consumo sufrieron bruscas reducciones, afectando particularmente al complejo electrónico dado su circunstancial alejamiento de las condiciones de competitividad internacional, en ese tiempo altamente cambiantes por la forma en que operaba esta industria a nivel mundial. Como consecuencia, el nivel de competitividad y la protección efectiva del complejo electrónico se redujeron bruscamente.

“De acuerdo con el propio Nochteff (1984), luego de la apertura comercial, el costo de importación de los bienes electrónicos respecto de diciembre de 1976 era para los bienes de consumo, 54% menor en junio de 1978, 78% menor en junio de 1980 y 67% menor en junio de 1982; para las partes, piezas y circuitos impresos, 63% menor en junio de 1978 y 82% en 1980; para el resto de los componentes electrónicos, 72% menor en junio de 1980. (...) De tal forma, en junio de 1980 un subconjunto importado para un bien de consumo se había abaratado un 75% respecto de un



subconjunto nacional con relación a la situación de diciembre de 1976” (Sánchez, 2018, pág. 15).

Los empresarios locales observaron en las ventajas impositivas del régimen una forma de salvaguardar su actividad y protegerse de las medidas económicas de apertura indiscriminada (Roitter, 1987). Asimismo, las rebajas arancelarias funcionaron como incentivo para que las empresas del complejo electrónico se trasladaran al AAE, en la medida que les permitía hacerse de la exención total de los aranceles aduaneros. Así fue como las empresas que realizaban sus actividades en el área metropolitana se trasladaron masivamente al área fueguina produciendo uno de los casos más novedosos de relocalización industrial (Cimillo & Roitter, 1989, pág. 14). De esta manera, casi la totalidad de las empresas instaladas en la provincia surgieron de la relocalización especial de firmas preexistentes (Aspiazu, 1988). A modo de ejemplo, en 1980 de las 20 mayores firmas del complejo electrónico solo 4 se localizaban en Tierra del Fuego AeIAS y 16 en Territorio Continental, pero en 1983 esta relación pasó a ser de 10 en el AAE y 10 en el resto del país (Aspiazu & Nochteff, 1987, pág. 5). Esto provocó una vertiginosa desarticulación del complejo electrónico en momentos en que la dinámica mundial obligaba a introducir un cambio tecnológico de gran envergadura en este sector.

Otro factor que incidió en la desarticulación del complejo electrónico fue el ingreso del televisor a color al mercado local, que no se producía a nivel nacional, sino que el sector se especializaba en la producción de televisores en blanco y negro. También influyó la forma en que las autoridades económicas llevaron adelante el proceso de introducción de esta tecnología, que no dejó margen (nueve meses de anticipación) para que empresas locales pudieran adaptar sus procesos productivos a la misma (Aspiazu, Basualdo y Nochteff, 1988, Roitter, 1987 & Schvarzer 1987). Esto alentó la transformación de los procesos productivos hacia tecnologías SKD (Semi-Knocked Down) y CKD (Completely-Knocked Down), basadas fundamentalmente el ensamblaje de insumos importados, en la medida que no existían proveedores locales para la fabricación de dichos productos. En tal sentido, fue en el marco de la introducción de la televisión a color que se produjo el cambio en los procesos productivos y la migración a Tierra del Fuego AeIAS, en tanto los capitales no podían revalorizarse en las condiciones previas en el Territorio Continental. En 1984 se calcula que



el 96% de la producción local de televisores se realizaba en Tierra del Fuego (Azpiazu, Basualdo, & Nochteff, 1990). De esta forma podemos decir que, el régimen fueguino toma impulso por factores exógenos a la propia legislación (Roitter 1987; Nochteff 1984; Schvarzer 1987) lo cual pone de manifiesto que la existencia de la promoción es insuficiente para atraer capitales. Esto quiere decir que, deben existir determinadas condiciones de contexto que posibiliten la valorización del capital en la región mayor a la que podría existir en el resto del territorio nacional (Sánchez, 2018).

En acuerdo con el proceso de globalización mundial, el complejo electrónico modificó sus patrones tecnológico-productivos, de forma que el ensamble de subconjuntos, partes y piezas importadas pasó a ser el elemento básico de los nuevos procesos productivos (Rottier, 1987, Azpiazu, 1988, Burgos y Romero, 2013). Esto implicó la pérdida de capacidades industriales y de diseño acumuladas en el período de la industrialización sustitutiva, la desaparición de las y los productores de componentes y partes asociados a la electrónica de consumo y la terminación de la necesidad de invertir en investigación y desarrollo para incorporar tecnología en esta industria. Así las cosas, entre 1974 y 1983 la producción de componentes se redujo en un 91% (Azpiazu, Basualdo, & Nochteff, 1990, pág. 18) y el valor de producción comprado en el exterior pasó del 15% en 1974 al 85% en 1980. En cifras, las importaciones a través de Tierra del Fuego AeIAS pasaron de 3,4 millones de dólares en 1970 a 205 millones en 1984, de los cuales 177 millones correspondían a componentes electrónicos (Schvarzer, 1987, pág. 45).

Estos esquemas productivos tendieron a consolidarse en la medida en que se ampliaba la brecha tecnológica con la electrónica mundial, la cual se incrementaba por dos razones: por un lado, el avance de la frontera tecnológica internacional resultado de la innovación en el complejo electrónico, y por otro, la destrucción productiva que trajo aparejada la apertura y desregulación de la economía. La ampliación de la brecha tecnológica fue haciendo que cada vez fuera más difícil revertir las condiciones de producción (totalmente internacionalizadas) incorporando los insumos medulares (sustantivos en tecnología) a la producción nacional. Solo algunos artefactos de aires acondicionado y de la



línea blanca (lavarropas) mantuvieron un cierto grado de integración local, incorporando piezas estampadas y algunos productos metalmecánicos de producción nacional.⁴

Otro aspecto para destacar fue que las plantas que antes se especializaban en la fabricación de uno o dos productos, comenzaron a diversificar su producción, en el marco de un achicamiento del mercado interno y el ingreso masivo de productos importados. El mismo comportamiento se extendió en la fabricación de productos de línea blanca (ventiladores, lavarropas, aires acondicionados, etc.) y de línea marrón (televisores, equipos de audios, equipos de video, entre otros), no obstante, la producción de televisores continuó siendo la más importante.

A pesar de que la política económica neoliberal afectó el desenvolvimiento de la industria nacional, durante los primeros años de vigencia del Plan de Convertibilidad, la demanda interna de bienes de consumo durables se expandió a raíz de un mayor acceso al crédito y una mejora en el poder adquisitivo de la población (tras años de pérdidas por continuas crisis hiperinflacionarias). En este marco, en un contexto de apertura externa, los empresarios del sector que multiplicar sus esfuerzos en materia de inversiones y

⁴ Es importante mencionar que la fabricación de productos electrónicos comenzó a desarrollarse en la etapa de sustitución de importaciones (1950-1970) produciendo artículos de consumo con un alto grado de integración local. Desde sus inicios el sector logró importantes avances en la fabricación de dispositivos semiconductores tanto en el sector privado como en el público. Un ejemplo de ello fue que, hacia fines de la década del sesenta, Fate, una empresa de neumáticos que buscaba nuevos campos de expansión decidió fabricar calculadoras electrónicas, y desarrolló la segunda calculadora portátil del mundo (la primera fue la Hewlett Packard). Esto sucedía cuando todavía faltaba mucho para que se produjeran computadoras en el mundo.

“En esos años se logró generar una serie de conocimientos electrónicos que eran aun de avanzada en el panorama mundial. En ese entonces, Corea no tenía industria electrónica y ni siquiera pensaba en instalarla. En 1970 la Argentina tenía mucho más potencial técnico, económico y empresarial, y capacidad de producir estos productos que Corea” (“Industria electrónica argentina: Evolución y perspectivas”, Claudio Krämer).

Con la llegada de la dictadura de 1976, las políticas aperturistas permitieron el ingreso masivo de calculadoras extranjeras y otros artículos importados, resultando de ello la destrucción de las capacidades productivas en el desarrollo de la fabricación de dispositivos semiconductores. Finalmente, como resultado del cambio de estrategia (defensiva) productiva, en el marco de la ley 19.640, los productores de componentes y la necesidad de inversión en investigación y desarrollo local en las aéreas vinculadas a la electrónica desaparecieron.



capacitaciones para adaptar la tecnología a los estándares internacionales y la productividad a los costos mundiales, modificando y modernizando los procesos productivos, de forma que los productos nacionales pudieran competir en el mercado local con la producción extranjera. Ahora bien, estas transformaciones no fueron acompañadas por la promoción industrial. En 1989 con la ley N° 23.697 de Emergencia del Estado la promoción fueguina quedó suspendida no pudiéndose presentar nuevos proyectos hasta 1995. A partir de entonces, la normativa se volvió más restrictiva en cuanto a la fabricación de nuevos productos y los ciclos de vida cada vez más cortos debido a que los bienes electrónicos transitaban por fuertes cambios tecnológicos a nivel mundial dejaron a la provincia en un letargo industrial con bienes obsoletos y sin posibilidad de ingresar al mercado doméstico (Burgos & Romero, 2013, pág. 10). “Luego de un importante crecimiento en la producción en los primeros años de vigencia del régimen de Convertibilidad, el nivel de actividad se mantuvo prácticamente estancado entre 1993 y el año 2000, con una acelerada caída en los períodos de crisis” (Santarcángelo & Perrone, pág. 4).

Finalmente, en el año 2003, en el marco de la Ley de Emergencia Pública, tras haber vivido la peor crisis de nuestra historia, el gobierno argentino reabrió el régimen mediante el decreto N° 490/03, permitiendo el ingreso de nuevas empresas y la fabricación de nuevos productos. La intención fue crear un polo productivo tecnológico en la Isla, para lo cual fue necesario no solamente promover inversiones, sino también generar una normativa más flexible a los cambios mundiales. Sin embargo, es a partir de las modificaciones normativas del año 2009, que incrementaron las ventajas fiscales y la protección efectiva a los bienes fabricados en el AAE, que se concretaron nuevas inversiones las cuales determinaron un importante incremento de producción en la provincia, especialmente en la fabricación de teléfonos celulares.

A pesar del fuerte crecimiento registrado en la posconvertibilidad (2003-2015), no hubo un cambio en el perfil productivo y comercial del complejo electrónico, debido a que el régimen continuó sosteniendo los rasgos adquiridos en la etapa neoliberal, incluyendo beneficios que “no solo tendieron a incentivar la recurrencia a la importación de insumos, sino que, incluso, desalentaron o por lo menos no promovieron la integración vertical de la producción (muy especialmente en el propio ámbito fueguino)” (Azpiazu, 1988, p.47). Esto



fue así debido a que la mayoría de las compañías promovidas continuaron trabajando bajo licencias extranjeras, de manera que las grandes marcas internacionales continuaron proveyendo al país de la tecnología e insumos necesarios para la producción, controlando de esta forma los procesos productivos locales de acuerdo con sus propios protocolos.

Una mención especial merece el lanzamiento del programa “Conectar Igualdad” en el año 2010, que consistió en la compra gubernamental de computadoras portátiles y la reapertura del régimen para la fabricación de netbooks, aprobando proyectos productivos que incluían procesos incrementales de integración nacional. Las computadoras involucradas fueron “avanzando desde bajos grados de ensamble nacional (solo el 23% en el año 2010) a la producción local de algunos componentes, como las memorias de las notebooks y las placas de la Televisión Digital Abierta de las computadoras. También se buscó integrar la producción de baterías y el desarrollo adaptativo del software a partir de Linux (Lavarello & Sarabia, 2017, pág. 66).

El retorno a las políticas neoliberales desde fines de 2015 significó un nuevo retroceso para el complejo electrónico. En acuerdo con los presupuestos neoclásicos, se buscó “reconvertir” al sector por ser considerado ineficiente y poco competitivo. La “reconversión productiva” supuso un desplazamiento de la producción local por bienes importados, los cuales fueron favorecidos no solo por la apertura y desregulación del comercio exterior, sino también por otras medidas contrarias a esta industria, como la Ley de Reforma Tributaria (N° 27.430) donde se oficializó una baja gradual y escalonada del “impuesto interno al consumo” para los productos electrónicos (celulares, aires acondicionados, televisores, monitores y microondas, entre otros) fabricados fuera del AAE, afectando fuertemente la protección efectiva y la competitividad de la producción fueguina, o el régimen “puerta a puerta” que facilitó la compra de productos extranjeros a través de plataformas de compras online. A su vez, la caída del poder adquisitivo de la mayor parte de la población y las elevadas tasas de interés atentaron contra los préstamos para consumo, contrayendo fuertemente la demanda del sector. Por el lado de la oferta, el régimen fueguino no fue reabierto a la presentación de nuevos proyectos. Asimismo, la suba de la tasa de interés repercutió negativamente sobre la inversión y las cuentas corrientes de las empresas. El incremento en los costos se vio amplificado por la suba de tarifas en los servicios públicos



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



y la devaluación. La combinación de estas medidas trajo como resultado un fuerte desuso de la capacidad instalada y el cierre de muchas empresas, con severas consecuencias sobre los niveles de producción, empleo y capacidades generadas en la década anterior.



5. El aporte del régimen fueguino al desarrollo de Tierra del Fuego AeIAS

La implementación del régimen de promoción económica en Tierra del Fuego AeIAS produjo una profunda reconversión en la estructura productiva de la provincia. Previo a la sanción de la ley N°19.640, la economía fueguina se encontraba en un profundo retraso relativo respecto a otras regiones del país. La explotación económica se centraba fundamentalmente en actividades primarias y extractivas: “la ganadería ovina con síntomas claros de estancamiento, una explotación forestal muy ineficiente, un sector industrial de reducidas dimensiones e ínfimas potencialidades propulsoras asociadas a la transformación -no integral- de parte de recursos primarios de la región” (Azpiazu & Nochteff, 1987, pág. 18). El sistema de infraestructura era prácticamente nulo. La gran distancia del territorio respecto a los centros urbanos del país, el reducido tamaño de su mercado local y la dureza del clima configuraban una economía con déficits estructurales, poco atractiva a las inversiones productivas e incapaz de garantizar una senda de crecimiento autosostenido. En ese entonces, el Sector Público representaba la principal fuente de empleo y la totalidad del gasto público era financiado con recursos del Tesoro Nacional (CFI, diciembre 2012).

La distribución del producto bruto geográfico (PBG) previo a la sanción de la ley, denotaba que las actividades vinculadas al sector primario explicaban más de la mitad de la riqueza generada por la provincia (16,1% agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca y 35,5% la minería), mientras que el sector industrial no llegaba a representar el 5% del PBG.⁵

⁵ Una forma de evaluar la estructura y capacidad económica de una provincia es a través de su Producto Bruto Geográfico (PBG) que muestra la riqueza generada según los sectores que contribuyen a formarla. El PBG se divide en tres grandes sectores productivos:

- El sector primario: incluye la agricultura y la ganadería, la silvicultura, la caza, la pesca y la minería, que contiene la explotación de hidrocarburos.
- El sector secundario: comprende la industria manufacturera, la de la construcción, la distribución de gas (por redes y envasado), la producción y distribución de energía eléctrica, y la provisión de agua y servicios sanitarios.
- El sector terciario: abarca las actividades vinculadas al comercio, el transporte y las comunicaciones; las actividades inmobiliarias, financieras y de seguros; y los servicios sociales y personales.



Cuadro 1: Producto Bruto Geográfico - Participación porcentual sectorial

Concepto	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Agropecuaria, Sicultura, Caza v Pesca	25,1	13,9	15,2	19,1	15,7	13,5	14,4	12,8	15,2
Minas y Canteras	35,5	48,7	49,6	40,4	39,1	37	25,1	24	20,5
Industria Manufacturera	3,5	2,7	3,2	3,6	3,7	4	3,7	3,4	4,5
Construcciones	5,2	6,1	6,3	5,8	6,3	7,3	9,1	14,1	15,8
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	0,3	0,2	0,3	0,3	0,6	0,6	0,7	1	1,2
Transporte	2,7	8,2	8,7	6,9	5,7	5,1	5,8	6	6
Comunicaciones	0,7	0,4	0,3	0,4	0,6	1	3,8	3,5	3,3
Comercio	5,6	4,0	3,4	4,9	5,6	6	7	6,9	7,3
Bancos, seguros, propiedades de vivienda	2,1	1,5	1,1	1,3	1,5	2,5	2,6	2,7	2,8
Servicios	19,3	14,3	11,9	17,3	21,2	23	27,8	25,6	23,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Anuarios Estadísticos 1971 – Tomo 2. Datos de Cuentas Nacionales (INDEC)

Ahora bien, a pesar de que la ley 19.640 se sancionó a mediados de 1972, en los primeros años de su implementación el régimen fueguino no tuvo repercusiones destacables sobre la estructura industrial de la provincia. Recién sobre finales de esta década comienzan a surgir las primeras radicaciones industriales vinculadas a la electrónica de consumo, utilizando las condiciones del régimen para refugiarse de la apertura indiscriminada y aprovechar el subsidio a la tasa de ganancia.

Al analizar la dinámica del sector industrial en esta etapa se observan dos momentos diferenciados: uno entre 1964 y 1974 (momento previo a la sanción de la ley) y otro entre 1974 y 1985 (primeros años desde su implementación). El primero de estos períodos se caracteriza por un retroceso en el personal ocupado y en el número de establecimientos. El escaso grado de desarrollo industrial de la provincia puede ratificarse tanto si se observa su participación en el producto industrial nacional (0,03% en 1973) como por el hecho de que 10 de las 19 ramas relevadas registraba a lo sumo 3 personas ocupadas por establecimiento. Otro aspecto para destacar es que las actividades de mayor relevancia estaban vinculadas a la transformación de recursos naturales locales como carne, pescados y aserraderos, las cuales explicaban en conjunto el 70% del producto industrial fueguino (Roitter, 1987, pág. 10).



En el período 1974-1985 el comportamiento es inverso, se observa un significativo crecimiento en el número de establecimientos (+160%), una suba mayor en el personal ocupado (+893%) y en consecuencia un incremento intermedio en el personal ocupado por establecimiento (+282%). Considerando el mismo período, de los 60 establecimientos registrados en 1973 se pasó a 156 en 1984 y, lo que es más importante, de las 581 personas ocupadas se saltó a 5.771. Las y los obreros industriales sumaron en 1984, tanto como la mitad de la población de la Isla en 1970. Este extraordinario crecimiento se originó fundamentalmente por la migración de la industria electrónica de consumo. De acuerdo con la CEPAL (1985), esta rama incorporó el 76% del incremento ocupacional observado en la industria durante los años 1980 y 1984, que fueron distribuidos en veinte establecimientos especializados (Schvarzer, 1987, pág. 45). En este marco, la industria fueguina incrementa su participación en el total nacional de 0,03% en 1973 a 1,03% en 1984. Si bien el número no pareciera ser muy significativo, es destacable el incremento de un punto en tan solo una década. Esto se explica tanto por el crecimiento de la economía fueguina, como por el hecho que a nivel nacional – con el final del período de industrialización por sustitución de importaciones - el número de plantas industriales y el personal ocupado retrocede por la caída de la actividad.

Cuadro 2: Evolución de la Industria Manufacturera en Tierra del Fuego. Años 1963-1984. En cantidades y porcentajes

Concepto/ Período	1963	1973	1984
Cantidad de establecimientos	62	60	156
Personal ocupado	590	581	5771
Personal ocupado por establecimiento	9,52	9,68	36,99
Tamaño de los establecimientos			
menos de 25 ocupados	58	53	113
entre 26 y 100 ocupados	3	7	26
más de 100 ocupados	1		17
Participación fueguina a nivel nacional			
Cantidad de establecimientos	0,08	0,05	0,14
Personal ocupado	0,1	0,04	0,42
Valor de producción	0,06	0,03	1,03



Fuente: elaboración en base a Azpiazu (1988) sobre los datos de los Censos Económicos de 1963, 1973 y 1984

Como se puede observar en el siguiente cuadro, las transformaciones registradas en el sector industrial encuentran su correlato en la distribución del PBG. El sector industrial que no llegaba a representar el 5% del PBG en la década del sesenta llegó a explicar el 28,5% del ingreso provincial en 1984. La industria fue en todo el período, el principal motor de crecimiento económico de la provincia, ya que en los cuatro años que transcurren entre 1980 y 1984, este sector creció a un ritmo significativamente superior (+681,5%) respecto al conjunto de la economía fueguina (+163,7%).

Cuadro 3: Producto Bruto Geográfico a precios constantes. En millones de pesos de 1970 y participación porcentual.

SECTOR	1980		1981		1982		1983		1984	
Agropecuario, siveicultura, caza y pesca	0,6	2,1%	1,2	2,8%	1,5	2,8%	1,3	2,0%	1,2	1,6%
Explotación de minas y canteras	11,7	41,6%	21,9	50,9%	29,4	54,5%	34	52,2%	35,6	48,0%
Industria Manufacturera	2,7	9,6%	6,2	14,4%	9,3	17,3%	13,5	20,7%	21,1	28,5%
Electricidad, Gas y Agua	0,6	2,1%	0,8	1,9%	0,6	1,1%	0,7	1,1%	0,8	1,1%
Construcción	5,3	18,9%	5,1	11,9%	7	13,0%	8,7	13,4%	5,8	7,8%
Comercio, restaurantes y hoteles	2,2	7,8%	2,5	5,8%	2,4	4,5%	2,5	3,8%	2,6	3,5%
Transporte, almacenamiento y comercio	1,7	6,0%	1,1	2,6%	1,3	2,4%	1,4	2,2%	1,5	2,0%
Establ. financieros, seguros y bienes inmuebles	0,2	0,7%	0,2	0,5%	0,2	0,4%	0,2	0,3%	0,3	0,4%
Servicios comunales, sociales y personales	3,1	11,0%	3	7,0%	2,2	4,1%	2,8	4,3%	5,2	7,0%
Total	28,1	100%	43	100%	53,9	100%	65,1	100%	74,1	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del IPIEC

Por otra parte, la distribución de las actividades industriales en 1984 resulta totalmente distinta a la observada en el año 1973. La misma se concentró en la “Fabricación de Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo” donde comenzaron a operar 46 nuevos establecimientos, en la producción de “Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero” donde se incorporan 25 unidades fabriles y en la fabricación de “Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco” donde se sumaron 15 establecimientos. Así las cosas, estos sectores comienzan a explicar la mayor parte de la producción industrial fueguina.



En 1984 el sector de los productos electrónicos (incluido dentro del rubro “Producción metálica, maquinaria y equipo”) llegaba a representar el 74% del valor bruto de producción industrial, el 30% de los establecimientos industriales y el 66% del personal ocupado en la industria. De esta manera, Tierra del Fuego AeIAS se convirtió en “el principal núcleo productivo de bienes electrónicos de consumo (el rubro radio y televisión concentraba el 63,5% del valor agregado a nivel nacional) y electrodomésticos (explicando el 42,0% del total nacional)” del país (Aspiazu, 1988 , pág. 42) y llegó a abastecer la mayor parte de televisores que se consumieron en el continente (Schinelli & Vacca, 2003).

Cuadro 4: Distribución sectorial de los establecimientos, la ocupación y el valor de producción industrial. 1973-1984. (Cantidades absolutas, porcentajes y millones \$a)

Sector	Establecimientos			Personal ocupado			Valor de producción '84	
	1973	1984	Var abs	1973	1984	Var abs	millones \$a	%
Alimentos, bebidas y tabaco	15	30	15	165	319	154	386,2	0,9
Textiles, confecciones y cuero	7	32	25	17	940	923	8.285,6	19,1
Madera y muebles	27	23	-4	310	336	26	619,3	1,4
Papel, imprenta y publicaciones	2	5	3	x	18	x		
Productos químicos	1	10	9	x	249	x	1.587,6	3,9
Minerales no metálicos	7	7	0	39	45	6	34,1	0,1
Industrias metálicas básicas			0			0		
Producción metálica, maquinaria y equipo	1	47	46	x	3.830	x	32.129,6	74,2
Otras manufacturas		2	2		35	35		
TOTAL	60	156	96	581	5.771	5.190	43.303	100

(x) Secreto estadístico

Fuente: Elaboración de Aspiazu (1988) sobre la base de información de los Censos Económicos Nacionales de 1974 y 1985

El alto grado de especialización que adquirió la provincia en la fabricación de productos electrónicos y electrodomésticos trajo aparejado que la evolución de estas actividades quedase reflejada de forma inmediata sobre el producto provincial, el nivel de empleo y los ingresos de la población. La importancia de la producción del complejo se verifica de manera incontrastable si se toma en cuenta que en 1994 ya absorbía nada menos que el 69% del total de los puestos de trabajos ocupados en toda la industria y daba cuenta del 89,8% del valor agregado industrial (Mostracello, 2002). Ahora bien, la fuerte dependencia que adquiere la provincia sobre el desenvolvimiento del complejo electrónico



y éste a su vez sobre la dinámica del consumo interno trajo como consecuencia que cada vez que se resentía el mercado interno, en el marco de las políticas neoliberales de ajuste estructural y redistribución regresiva del ingreso, la política industrial quedara trunca y la provincia enfrentara crisis recurrentes.

En el siguiente cuadro puede observarse como los procesos hiperinflacionarios de los años 1989 y 1990 impactaron fuertemente en el sector industrial, y como consecuencia el producto provincial se vio fuertemente resentido a causa de la caída del consumo a nivel nacional, provocada por la pérdida de ingresos que conllevó la hiperinflación (vale aclarar que, las ventas de bienes de complejo electrónico son altamente sensibles a las variaciones del ingreso). En 1990 la industria manufacturera se había retraído en un 60,3% respecto al año anterior y el PBG fueguino había mostrado una baja de 31,9% anual. Esta situación se revirtió con el Plan de Convertibilidad que logró reducir significativamente los niveles de inflación y reactivar el consumo con un mayor acceso al crédito. El período de crecimiento se sostuvo hasta 1994 tras sufrir las consecuencias del Efecto Tequila, pero la actividad industrial no logró recuperar los niveles registrados diez años atrás (en 1998 el producto bruto industrial de la provincia era 53,4% inferior al alcanzado en 1988, previo al período de la hiperinflación).

**Cuadro 5: Producto Bruto Geográfico a precios de mercado en valores constantes.
Por Gran División según períodos anuales - tasa de crecimiento anual –**



Año	Total	GD1	GD2	GD3	GD4	GD5	GD6	GD7	GD8	GD9
1987	20,72	-9,68	0,42	35,89	19,46	-4,17	3,07	20,68	-19,49	12,43
1988	9,2	2,31	-4,81	11,78	9,92	36,43	1,67	8,89	-1,45	12,54
1989	-8,44	5,05	37,26	-26,3	0,16	6,49	3,97	-3,37	-19,15	38,96
1990	-31,92	230,42	-20,69	-60,32	-7,97	-38,16	2,82	-1,12	36,16	3,65
1991	16,59	65,42	3,13	37,26	1,82	42,35	4,97	26,08	22,9	-6,3
1992	49,78	35,2	68,19	121,05	13,67	-61,89	-67,94	34,76	9,48	-6,75
1993	1,37	37,37	-12,18	0,79	10,24	2,62	12,32	11,21	17,66	6,32
1994	-19,22	-21,43	-15,59	-35,92	15,03	75,43	30,06	0,3	-8,34	14,84
1995	-12,66	0,04	-2,2	-33,36	14,06	-24,76	-1,98	2,87	-24	13,85
1996	8,07	0,12	13,63	13,73	5,4	13,02	8,34	23,03	30,72	-9,66
1997	9,93	-13,46	9,82	24,47	10,04	-13,66	6,68	-4,2	13,67	2,09
1998	5,79	11,29	10,19	-1,26	11,82	61,98	32,3	13,1	11,01	0,06

Fuente: Elaboración C.F.I. - D.G.E. y C.P.

Tabla de Codificación de Grandes Divisiones: GD 1 (Agropecuaria, Silvicultura, Caza y Pesca), GD 2 (Explotación de Minas y Canteras), GD 3 (Industria Manufacturera), GD 4 (Electricidad, Gas y Agua), GD 5 (Construcción), GD 6 (Comercio, Restaurantes y Hoteles), GD 7 (Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones), GD 8 (Establecimientos Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles), GD 9 (Servicios Comunales, Sociales y Personales)

De la misma forma, la recesión económica de 1998, agravada en el bienio 2001-2002 con la salida de la convertibilidad, trajo aparejado una reducción en las ventas de bienes electrónicos en el mercado local que repercutió en el nivel de actividad del sector industrial, generando un proceso de cierre de fábricas con consecuencias severas sobre el empleo en la provincia. En el año 2002, la producción electrónica se encontró en una situación terminal con una producción de apenas 220 mil televisores (la producción media del período 1993-2001 había sido de 1,4 millones de unidades), 34 mil equipos de audio (marcando una caída del 82,9% respecto al año anterior) y 4 mil acondicionadores de aire (lo cual representaba una baja del 97,8% respecto a 2001). Ese mismo año, el empleo registrado en el sector privado se redujo 13,6% respecto al año anterior, lo que significó la pérdida de 2.442 puestos



de trabajo. El mayor retroceso se produjo en el sector industrial que se contrajo en un 22,9% anual, explicando de esta forma 1.052 de los empleos registrados perdidos en este período. A nivel nacional la caída en el empleo registrado total e industrial fue significativamente menor (-10,1%, en ambos casos). Las diferentes dimensiones que adquiere la crisis a nivel nacional y provincial se deben a la estrechez de la economía provincial y a la fuerte dependencia que alcanza la misma respecto a la evolución de los indicadores nacionales (principalmente, niveles de ingreso y consumo interno), generando que pequeñas variaciones en estos impacten de forma más acentuada en la economía provincial.

Las consecuencias económicas del Plan de Convertibilidad pueden visualizarse en la distribución del PBG fueguino. El sector secundario que participaba porcentualmente en un 66,66% en 1988 había reducido su participación al 37,48% en 1998 y al 23,1% en el año 2000, observándose como consecuencia un incremento en la participación de los sectores primario (avanza desde el 11,8% en 1988 hasta el 27,0% en 1998, para finalmente llegar a representar el 40,2% en el año 2000) y terciario (sus participaciones en el PBG fueron 21,54% en 1988, 35,52% en 1998 y 36,7% en el 2000) que se profundiza junto con la crisis.

La recuperación del sector y la provincia se evidencian a partir del año 2003, con la reapertura del régimen fueguino y el retorno al modelo de industrialización con foco en el mercado interno. En estos años, todos los productos fabricados en la Isla registraron subas significativas, destacándose la producción de televisores que creció 798%, a una tasa anual de 20,1%, pasando de producir 332.305 unidades en 2003 a 2.984.056 unidades en 2015; la fabricación de equipos de aire acondicionado que experimentó una suba de 4.458,1% a una tasa anual de 37,5%; y la producción de teléfonos celulares con un aumento del 4.343%. En cuanto a la fabricación de celulares se distinguen dos etapas, una entre el 2003 y 2009 con un crecimiento en la producción del 48,2%, y otra entre 2010 y 2015 con un aumento extraordinario de 2.897,3%. El aumento exponencial registrado en el segundo período responde a los cambios normativos que se introdujeron en el año 2009 con la sanción de la Ley 26.539 y el decreto 252/2009 que ofrecieron un tratamiento diferencial favorable a los productos fabricados en la Isla (momento en el cual se observaba una creciente pérdida de competitividad, en un contexto de tipo de cambio apreciado) y a la aprobación de un nuevo proceso productivo para la fabricación de celulares (Resolución N° 245/09). Hasta ese año



los procesos productivos aprobados para la fabricación de celulares habían quedado obsoletos frente a los cambios tecnológicos de estos productos a nivel mundial; dejando que la demanda interna previa a este año se satisficiera principalmente con productos importados.

El buen desempeño de la producción de la provincia no solo respondió a los cambios normativos de 2009 sino también a la aplicación de otras medidas comerciales como la implementación de las licencias no automáticas, las declaraciones juradas anticipadas de importación y medidas antidumping, que dieron lugar a una sustitución prácticamente plena de importaciones de bienes finales por producción local. Asimismo, resultaron fundamentales las políticas de incentivo al consumo como el programa “LCD para todos”, “Conectar Igualdad”, “Precios Cuidados”, “Ahora 12”, el “Plan Canje de Electrodomésticos” y el PROCREAR que incrementaron la demanda de estos productos en el mercado interno. Según el INDEC, entre 2009 y 2015 las ventas de electrodomésticos en términos reales crecieron en un 32%, a un ritmo del 2,3% anual.

Cuadro 6: Evolución de la producción de la electrónica en Tierra del Fuego. En miles de unidades

Año	Celulares	Notebooks, netboos y tablets para PC	Televisores	Monitores	Equipos de audio	Equipos de aire acondicionado	Cámaras fotográficas	Auto-radio	Reproductores de video	Discos compactos	Acondicionadores de aire para autos	Hornos microondas
2001	249,8		1.200,6		197,8	190,9		184,4				
2002	75,4		219,9		33,7	4,2		116,8				
2003	269,0		332,3		34,4	39,2		203,4				70,9
2004	380,5		941,3		118,1	173,3		339,7				193,3
2005	523,8		1.626,7		110,1	395,0		300,7				219,2
2006	988,4		2.041,7		168,4	751,9		516,8				333,2
2007	862,3		2.218,7		42,6	1.005,9		679,3				499,0
2008	189,8		1.783,9		0,0	1.338,6		627,9				460,8
2009	398,7		1.226,6		6,6	570,8		352,9				242,6
2010	4.922,7		2.609,4	440,2	9,1	1.138,0	107,7	408,5	333,5	39,2	489,0	546,7
2011	11.484,8	526,5	2.730,7	768,2	144,4	1.684,9	280,4	430,2	251,3	18,4	491,2	689,0
2012	13.952,3	102,8	2.964,7	624,3	367,7	1.529,2	224,0	409,1	746,8	32,1	407,8	664,9
2013	13.595,8	1.450,0	3.369,1	617,6	295,4	1.652,9	271,5	293,0	557,7	31,4	366,7	647,5
2014	11.297,7	749,2	2.703,4	382,4	91,6	1.361,6	147,6	220,7	234,0	38,0	267,7	368,8
2015	11.951,4	357,8	2.984,1	495,9	68,5	1.788,0	58,2	191,3	278,9	24,3	245,8	

Fuente: Indec

El incremento en la producción tuvo reflejo en la instalación de nuevas plantas en la Isla y en la creación de un gran número de puestos de trabajo. Según la Dirección General de Industria y Comercio de la Provincia, entre los años 2003 y 2015, el número de establecimientos industriales creció 31,8%, impulsado por la incorporación de nuevas



plantas vinculadas a la electrónica de consumo (+87,5%). En el mismo período, el personal empleado se incrementó 419,3%, aumento que se explica por la creación de casi diez mil puestos de trabajo en la industria electrónica (+784,6%). Según los datos del Observatorio de Empleo del Ministerio de Trabajo, en el cuarto trimestre de 2015, la industria llegó a generar 16.664 puestos de trabajo registrados en el sector privado.

**Cuadro 7: Establecimientos industriales y personal ocupado en la industria.
Promedio anual. Años 2003, 2009 y 2015**

Sector / Año	Establecimientos industriales					Personal ocupado en la industria				
	2003	2009	2015	2015 vs 2003	tasa anual de crecimiento 2015-2003	2003	2009	2015	2015 vs 2003	tasa anual de crecimiento 2015-2003
Total	45	54	59	31,8%	2,3%	2.657	6.004	13.795	419,3%	14,6%
Electrónica	16	22	30	87,5%	5,4%	1.249	3.490	11.048	784,6%	18,7%
Confeccionista	6	6	6	0,0%	0,0%	352	574	389	10,3%	8,5%
Plástica	9	9	7	-22,2%	-2,1%	345	661	781	126,4%	11,4%
Textil	8	8	8	3,2%	0,3%	348	615	688	97,9%	10,0%
Pesquera	2	4	3	50,0%	3,4%	233	506	468	101,1%	13,8%
Resto	4	5	5	25,0%	1,9%	130	159	421	224,6%	3,4%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Industria y Comercio de la Provincia de Tierra del Fuego (IPIEC)

En cuanto a la estructura económica de Tierra del Fuego de acuerdo con la composición del PBG el último dato disponible es de 2007, este indica que en este año la actividad primaria representaba alrededor del 30%, la actividad secundaria el 27% y la terciaria el 43%. Estos datos nos muestran que hubo una mejora en cuanto a la participación de la industria en la generación de ingresos a nivel provincial en comparación con el año 2000, cuando el sector secundario representaba el 23,1% del PBG, pero no nos permiten concluir si para el 2015 pudo alcanzarse la participación que este sector había logrado en el año 1988 (66,66% del PBG).

Por último, la reimplantación del neoliberalismo en diciembre de 2015 puso fin al modelo de desarrollo industrial con foco en el mercado interno, y con ello a las condiciones de contexto que permitieron sostener la actividad en la provincia. La desregulación del



comercio exterior, la reducción de los impuestos y aranceles a los productos importados que se fabricaban en la Isla, la presidencia de la provisión local de computadoras para el Plan Conectar Igualdad (que finalmente fue desmantelado), en conjunto con las políticas de ajuste estructural – devaluación, tarifazos, recorte de salarios, etc. - tuvieron como resultado una retracción del mercado interno y un desplazamiento de la producción local por bienes extranjeros que provocó el retroceso de la mayor parte de los rubros vinculados al complejo electrónico. Para el año 2019 en la provincia ya no se producían computadoras portátiles, equipos de audio, cámaras fotográficas, reproductores de video ni discos compactos. Asimismo, los productos que sobrevivieron registraron caídas significativas respecto a lo que se producía en 2015, donde se destacan las bajas en la fabricación de celulares (-39,5%), televisores (-42,5%) y equipos de aire acondicionado (-56,1%). La baja en la producción tuvo como resultado la pérdida de 5.506 empleos en la industria (-39,9%), de los cuales 5.134 puestos de trabajo estaban vinculados al complejo electrónico.

Establecimientos industriales y personal ocupado en la industria. Promedio anual.

Años 2016-2019

Sector / Año	Establecimientos industriales					Personal ocupado en la industria				
	2016	2017	2018	2019	2019 vs 2015	2016	2017	2018	2019	2019 vs 2015
Total	59	57	54	51	-14,4%	12.444	10.791	10.267	8.290	-39,9%
Electrónica	30	30	27	25	-16,7%	9.573	8.078	7.672	5.924	-46,4%
Confeccionista	6	6	6	5	-23,6%	390	342	325	223	-42,7%
Plástica	7	7	7	7	0,0%	785	766	747	680	-13,0%
Textil	8	8	8	8	0,0%	724	712	695	619	-10,0%
Pesquera	3	3	3	3	0,0%	487	470	417	469	0,1%
Resto	5	3	3	3	-41,7%	486	423	411	376	-10,8%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Industria y Comercio de la Provincia de Tierra del Fuego (IPIEC)

Como vimos, a partir del aumento de los beneficios fiscales y de la política de restricciones a la importación de bienes finales, se concretaron importantes inversiones que incrementaron considerablemente la actividad industrial en la Isla. Se amplió la variedad de



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



productos, aumentaron las unidades producidas y consecuentemente el personal empleado hasta niveles muy superiores a los picos históricos. No obstante, a pesar del fuerte crecimiento registrado en este período no hubo un cambio en la estructura productiva de la Isla, en la medida que el perfil productivo y comercial siguió sosteniendo una matriz de especialización ensambladora y mercado internista, sin mayor integración con el resto del sistema productivo nacional. De modo que la industria electrónica y la actividad de la provincia continuó atada al sostenimiento de tres condiciones: barreras a la importación de bienes de consumo finales, exenciones a las compras externas de bienes intermedios y de capital, beneficios fiscales y garantía del mercado interno.



6. Palabras finales

La primera cuestión para destacar es que la ley N° 19.640 se implementa en un momento en el cual el proceso de acomodación del Estado y de la economía argentina al orden mundial -definido por los principios elaborados en el Consenso de Washington, en el marco del proceso de globalización neoliberal - consolidó las estructuras que limitaron las posibilidades de desarrollo de la economía argentina y de la industria en particular. Nos referimos a la forma en que penetró el capitalismo en nuestro país, que reforzó los lazos de dependencia financiera, tecnológica e industrial respecto a los países centrales y a las grandes empresas multinacionales; a los procesos de endeudamiento externo y valorización financiera que modificaron las reglas de juego, generando grandes ganancias para los capitales especulativos en detrimento de la economía real, condicionando todo esquema de política industrial (al respecto, vale mencionar la permanencia de las leyes de inversiones extranjeras y de entidades financieras, heredadas de la dictadura militar que sentaron las bases de un patrón de acumulación que favorece la especulación y desincentiva la inversión productiva); y al retiro del Estado en su rol de planificador y promotor del desarrollo donde se impuso la lógica economicista y competitiva donde primó la racionalidad de mercado a los intereses públicos generales.

En este sentido, cualquier evaluación que se haga sobre el aporte al desarrollo de la promoción económica que instaura la Ley N° 19.640, no puede separarse de la propia dinámica global que proporciona el marco de referencia para el desarrollo del país, en la medida que dicho proceso quedó estructurado y condicionado en torno a los intereses de los centros de decisión mundial, y a determinadas condiciones internas que imposibilitaron la puesta en marcha los procesos de acumulación inherentes al desarrollo.

El primer condicionamiento interno que queremos destacar es la falta de un proyecto de desarrollo económico sostenido en el tiempo, que incluyera una estrategia de industrialización específica que impulsara a los distintos sectores y regiones articulados con un proyecto de desarrollo nacional. La incapacidad de generarlo fue el resultado de las distintas interpretaciones que alternaron en la historia sobre el concepto desarrollo y, en



consecuencia, a las diferentes concepciones sobre el tipo de estructura productiva y de inserción internacional deseable para alcanzarlo. Estos cambios de razonamiento sujetos a los distintos modelos económicos imprimieron en la economía argentina un carácter ciclotómico en términos de política y desempeño económico y social, no solo imposibilitaron la construcción de un proyecto de desarrollo hegemónico viable y de largo plazo, sino que atentaron contra el éxito de la promoción fueguina para promover el desarrollo.

Al respecto, tomando las categorías de Aldo Ferrer (2016), durante los gobiernos neoliberales que imperan entre los años de la dictadura cívico militar (1976-1983), el peronismo menemista (1989-1999) y la Alianza Cambiemos (2016-2019) el desarrollo fue concebido de acuerdo con los presupuestos del modelo neoclásico, generando un proceso de desindustrialización en Argentina que trascendió a la provincia de Tierra del Fuego AeIAS dado el perfil de especialización basado en la producción de bienes electrónicos. Mientras que, en los gobiernos “nacionales y populares” que rigieron en los años del kirchnerismo (2003-2015), el concepto de desarrollo concordó principalmente con el paradigma desarrollista cepaliano. El renovado protagonismo de la industria convirtió a este sector en la rama de la actividad económica más pujante de la economía argentina, lo que repercutió en el crecimiento económico de Tierra del Fuego AeIAS.

Ahora bien, es innegable que la economía de la desregulación y el ajuste estructural dista de conformar un paraíso productivo, y que de hecho estos períodos concluyeron con severas crisis económicas derivadas del propio deterioro del entramado social y productivo, y con fuertes niveles de endeudamiento externo que condicionaron todo esquema de política de promoción industrial. No obstante, en los momentos donde gobernó el modelo “nacional y popular” tampoco se logró transformar plenamente la estructura productiva, pese al renovado protagonismo del Estado y el impulso al sector industrial, por las propias características que fue adquiriendo el perfil empresarial y estatal durante el largo período neoliberal. Es decir, la efectividad del régimen fueguino para promover el desarrollo quedó limitada, por un lado, por el cambio de las estrategias empresariales que sustituyeron sus capacidades productivas y tecnológicas por nuevas maniobras vinculadas a la capacidad de lobby, de valorización e internacionalización financiera y adaptabilidad a los contextos macroeconómicos altamente inestables. Por otro, porque la ley N° 19.640 se implementa en



el marco de un deterioro progresivo del Estado, el cual se traduce en la falta de capacidad de este para articular el sistema científico y tecnológico con los incentivos promocionales ofrecidos por el régimen, y en la pérdida de autonomía del Estado respecto al capital privado, condicionando el éxito de la política industrial. En definitiva, el éxito de la promoción depende de “cuestiones de economía política y de las capacidades institucionales, aspectos que ponen en el centro de la discusión la necesidad del Estado de lograr una autonomía imbricada como condición del éxito de toda política industrial” (Abeles, Cimoli, & Lavarello, 2017, pág. 75).

En este sentido podemos decir que, los factores que impidieron crear las articulaciones económicas, políticas e institucionales necesarias para garantizar el éxito de la promoción fueguina son los mismos que impidieron la formación y consolidación de una reestructuración progresiva de la estructura productiva argentina. Aún más, la industria promovida acompaña y refuerza las transformaciones experimentadas en la estructura productiva a nivel nacional. Se muestra incapaz de conformar un complejo integrado al lugar, en la medida en que, si bien las plantas que se instalaron en su mayoría eran constituidas por capital local, las mismas (vinculadas a empresas transnacionales) se adecuaron a intereses extra regionales atraídos por los beneficios de la promoción industrial. De la misma forma que en nación, las empresas que lideraron el proceso de industrialización se caracterizaron por comportamientos rentísticos y cortoplacistas y obturaron la posibilidad de disminuir la brecha tecnológica.

Otra cuestión para mencionar es que, si bien el régimen de promoción de Tierra del Fuego AeIAS fue el que tuvo mayor impacto en términos de relocalización espacial sobre el perfil de la industria argentina (Azpiazu, 1988, p.33), el mismo no se constituyó en el marco de una planificación territorial, tradicionalmente marginal en la argentina, sino que su rol quedó subordinado a las políticas sectoriales, siendo esta persistente marginalidad el resultado de la dependencia de la dimensión específicamente territorial con respecto de las dimensiones económicas predominantes en las políticas de Estado (Cirio, 2014). Es decir, si bien a partir de la década del ochenta la estructura económica de Tierra del Fuego AeIAS cambia radicalmente con el impulso de la ley N° 19.640, que propulsó la actividad industrial en la Isla fuertemente concentrada en la producción de bienes electrónicos, esta nueva



industria no respondió a una estrategia de planificación territorial, sino que, en línea con el paradigma de desarrollo local endógeno, se sostuvo desde una lógica economicista y competitiva, ofreciendo mayores atracciones para la inversión de capitales respecto a las que podrían existir en el resto del país. De ahí que con la relocalización de las plantas productivas (concentradas previamente en el área metropolitana), el complejo electrónico queda desarticulado tanto territorial como intersectorialmente. Las empresas productoras de partes y piezas que realizaban sus actividades en el centro del país dejaron de proveer a las industrias trasladadas al AAE, en la medida que los beneficios ofrecidos por el régimen hicieron que fuera más conveniente importar los productos de terceros países que del resto del territorio continental. Esto explica que, las empresas hayan transformado sus perfiles comerciales y procesos productivos, consolidando un enclave ensamblador, dejando atrás los vínculos con las y los productores locales y el mercado regional. Razón que nos lleva a concluir que el régimen fueguino no fue ideado bajo una estrategia de desarrollo industrial a nivel nacional.

Por último, queremos destacar que si bien la estructura económica provincial muestra índices de un mayor desarrollo relativo en términos de la definición de Rofman (1986) y en comparación con la situación económica previa a la implementación de la Ley, las características propias que asume la industria fueguina involucran obstáculos al alcance de una mayor autonomía, en la medida que el desempeño de la economía provincial (producto, empleo e ingresos) obedece a factores que escapan al control directo del gobierno provincial. En el corto plazo, depende de la implementación de barreras a las importaciones de bienes de consumo que se fabrican en la Isla, las exenciones a las compras externas de bienes intermedios y de capital y la garantía de un mercado interno robusto, y en el largo plazo, del sostenimiento del régimen que instaura la ley N°19.640.



Bibliografía

- Abeles, M., Cimoli, M., & Lavarello, P. (2017). *Manufactura y Cambio Estructural. Aportes para pensar la política Industrial en Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aspiazu, D. (1988). *La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial. 1974-1987*. Buenos Aires: CEPAL, DT 27.
- Aspiazu, D., & Nochteff, H. (1987). *La industria de bienes de consumo electrónico y el régimen de promoción fueguino*. Buenos Aires: Documentos e informes de investigación N° 70. FLACSO.
- Aspiazu, D., Basualdo, E., & Nochteff, H. (1990). Los límites de las políticas industriales en un período de restructuración regresiva, el caso de la informática en la Argentina.
- Aspiazu, D., Basualdo, E., Manzanelli, P., & Arceo, N. (2010). Promoción industrial y desarrollo de empresas nacionales. Algunos casos paradigmáticos; consolidación oligopólica o diversificación al amparo de incentivos públicos. *Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede Argentina. Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica. Préstamo BID 1575/OC-AR*.
- Burgos, M., & Romero, G. (2013). *Precio, costos y ahorros de divisas en la industria electrónica de Tierra del Fuego*. Centro Editor de América Latina. CEPAL.
- Cimillo , E., & Roitter, M. (1989). Relocalización y cambios en la organización de la producción. El área aduanera especial de Tierra del Fuego. *PRIDRE, Documento de Trabajo N° 20, Buenos Aires*.
- Cirio, G. (2014). Planificación territorial y acumulación capitalista. Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de. *Realidad económica* 286.
- Cirio, G. (2014). Planificación territorial y acumulación capitalista. Vinculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino 1955-2014. *Realidad Económica N° 286*.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. *Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO*.
- Ferrer, A. (marzo, 2016). El regreso del neoliberalismo. *Le Monde diplomatique* .



- Lavarello, P. J., & Sarabia, M. (2017). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. (CEPAL, Ed.) *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina.*, 58.
- Manzanal, M., & Rofman, A. (1988). (1988). Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo. *Centro de Estudios Urbanos y Regionales.*
- Panigo, D., Monteagudo, María del Pilar, & Monzón, N. (2017). Innovación o transformaciones institucionales. La controversia del desarrollo en América Latina.
- Perroux, F. (1984). El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica. *Barcelona, Serbal-UNESCO.*
- Rofman, A. (1987). *Políticas estatales y desarrollo regional. La experiencia del Gobierno Militar en la región NEA (1976-1981). Cap. II. Política Económica Nacional y de las provincias entre 1976-1981.* Buenos Aires: CEUR.
- Rofman, A. (1999). Economías regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales. *Realidad Económica. Núm. 162*, 107-136.
- Roitter, M. (1987). La industrialización reciente en Tierra del Fuego. *Documento de Trabajo N°13, Convenio de Cooperación Técnica CFI-CEPAL "Perspectivas de Reindustrialización y sus Determinaciones Regionales (PRIDE)*, Buenos Aires.
- Sánchez, M. A. (2018). La industria de la electrónica de consumo en Argentina: un aporte al estudio de su desarrollo a partir del análisis de su localización.
- Santarcángelo, J. (2019). Política económica y desempeño industrial en Argentina durante la Alianza Cambiemos : balance y perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.*, 171-188.
- Santarcángelo, J., & Perrone, G. (s.f.). Desafíos y oportunidades del desarrollo de la electrónica de consumo en América Latina. Lecciones del caso argentino. *Revista Redes, vol 21. n. 41.*
- Schinelli, D., & Vacca, C. (2003). Tierra del Fuego: la coyuntura económica posterior a la crisis de 2001. *CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO. ASET.*
- Schvarzer, J. (1987). Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados. *Documentos del CISEA N° 90.*
- Toia, L. (2016). Lluces y sombras de la promoción industrial: su dimensión histórica y el desarrollo en el paradigma constitucional. . *Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.*



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

