

LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN EL SUR DE ARGENTINA: ENTRE LOS DESAFÍOS PASADOS Y LA PROMESA DE CAMBIOS ESTRUCTURALES

SILVINA ALEJANDRA ROMANO¹

FEDERICO GABRIEL RAYES²

¹ Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (IDEI UNTDF) sromano@untdf.edu.ar

² Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (IDEI UNTDF) fgrayes@untdf.edu.ar

El “Régimen de promoción económica de Tierra del Fuego”, en la provincia más joven de la Argentina, tiene su origen en la promulgación de la Ley Nacional N° 19.640 –a la que nos referiremos de aquí en más como “La Ley”– en el año 1972. Esta tenía como objetivo principal favorecer el crecimiento demográfico en el entonces Territorio Nacional. Al igual que la promoción de la Zona Franca de Manaus (Brasil), fue un régimen que buscaba poblar territorios lejanos y poco atractivos para la migración interna. Ambos regímenes tienen una naturaleza geopolítica única en la región³ y continúan desarrollándose en el marco de las distintas transiciones históricas que atravesaron en sus respectivos países desde su promulgación.

En ambos casos, las sucesivas modificaciones normativas fueron ampliando su plazo y modificando sus estructuras. En Tierra del Fuego, particularmente, el régimen fue ampliado a través de un conjunto normativo complementario que regula y establece su funcionamiento, así como también el del ‘subrégimen de industria’, que ampara la actividad manufacturera promocionada. La prórroga, promulgada en el año 2021⁴ y luego de meses de incertidumbre acerca de su continuidad, vuelve a poner en el ámbito de la discusión pública la necesidad de su continuidad para el desarrollo de la provincia, dado que la vigencia del régimen impacta no solo las actividades directamente amparadas por el mismo, sino también en toda la vida social y económica de la provincia y en su trayectoria de desarrollo.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En 1972, la Ley estableció un régimen fiscal y aduanero para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que exime del pago de tributos nacionales a las actividades que se desarrollen en el territorio, tanto para las personas físicas como jurídicas. A partir de entonces, se definió “un área franca al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur excepción hecha del Territorio Nacional correspondiente a la Isla Grande de la Tierra del Fuego...” (Art. 5° Infoleg, 1972), “un Área Aduanera Especial (AAE) constitui-

³ El Acta Constitutiva del Mercosur, reconocida como el Tratado de Asunción, fue firmado en 1991 y contemplaba la existencia previa de los regímenes especiales de Manaus y de Tierra del Fuego. Asimismo, se previó un Régimen General de Origen, a ser administrado por el Consejo del Mercado Común (CMC).

⁴ Ver Decretos P.E.N. N° 725/21 y N° 727/21

da por la Isla Grande de la Tierra del Fuego, comprendido por el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur...” (Art. 10° Infoleg, 1972) y una Zona Franca (ZF) en el resto del territorio provincial. Asimismo, desde entonces se denominó Territorio Continental Nacional (TCN), al resto del territorio nacional, donde continúa rigiendo el Régimen Aduanero General. Para ser parte del denominado subrégimen Industrial y gozar de los beneficios económicos, las empresas deben o bien certificar que los productos a manufacturar son originarios del AAE; o presentar y recibir aprobación de un proyecto productivo que es revisado por la Autoridad de Aplicación Nacional.

Esto genera tres categorías de bienes en el Área Aduanera Especial (AAE) en el marco de La Ley:

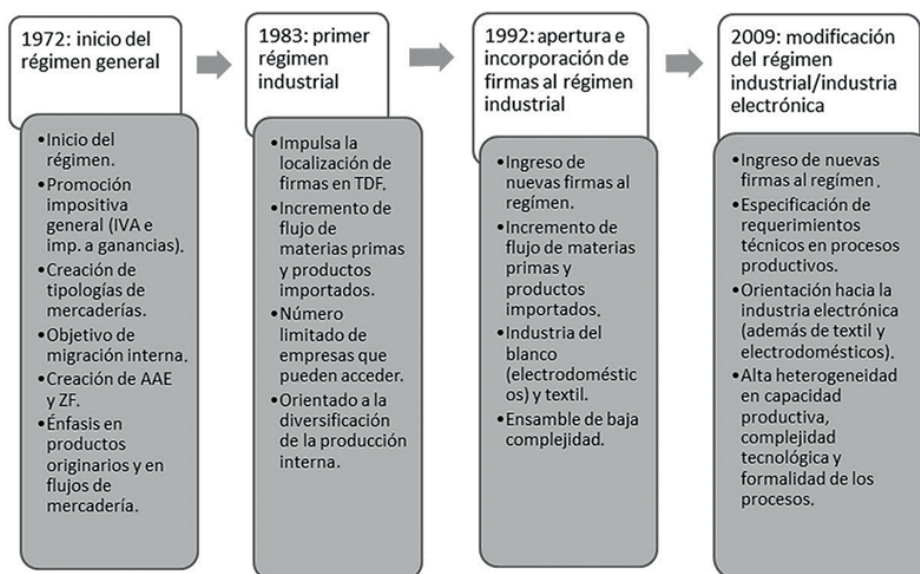
1. Originarios: Productos basados en recursos naturales, tales como cosechados, criados, recolectados, nacidos y criados, cazados o pescados. Éstos se pueden comercializar fuera del AAE con los beneficios previstos en la norma.
2. No originarios: Productos originarios o que acreditan origen en otras áreas aduaneras, no gozan de beneficios para comercializar fuera del AAE.
3. Aquellos que acreditan origen: Forman parte del subrégimen y, gracias a transformaciones sustanciales, pueden comercializarse fuera de la provincia con los beneficios económicos que estipulan las normas. A tal fin, deben cumplir con el proceso productivo que les fuera aprobado, para poder acreditar efectivamente el origen.

El régimen de promoción es uno de los más longevos del país⁵, y recientemente se cumplieron los cincuenta años desde su promulgación. Asimismo, ha atravesado diversas etapas históricas, que se pueden observar en el siguiente cuadro, en el que se presenta un sucinto esquema de los cambios cualitativos en distintos momentos. En el mismo se puede apreciar que, desde las modificaciones a la estructura normativa realizadas

⁵ Para más información se puede consultar el artículo de Santiago Gahn y Mauro Gardiner (2016) Impacto de Regímenes de Promoción Industrial en Argentina, publicado en la *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* 15, IMESC-IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 14-34 <https://www.redalyc.org/pdf/6459/645967672002.pdf>

a partir del año 2009, se amplió el subrégimen como polo de producción 'electro- electrónica' destinada al consumo del mercado nacional.

ESQUEMA 1: LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN



Fuente: Romano et al., 2018

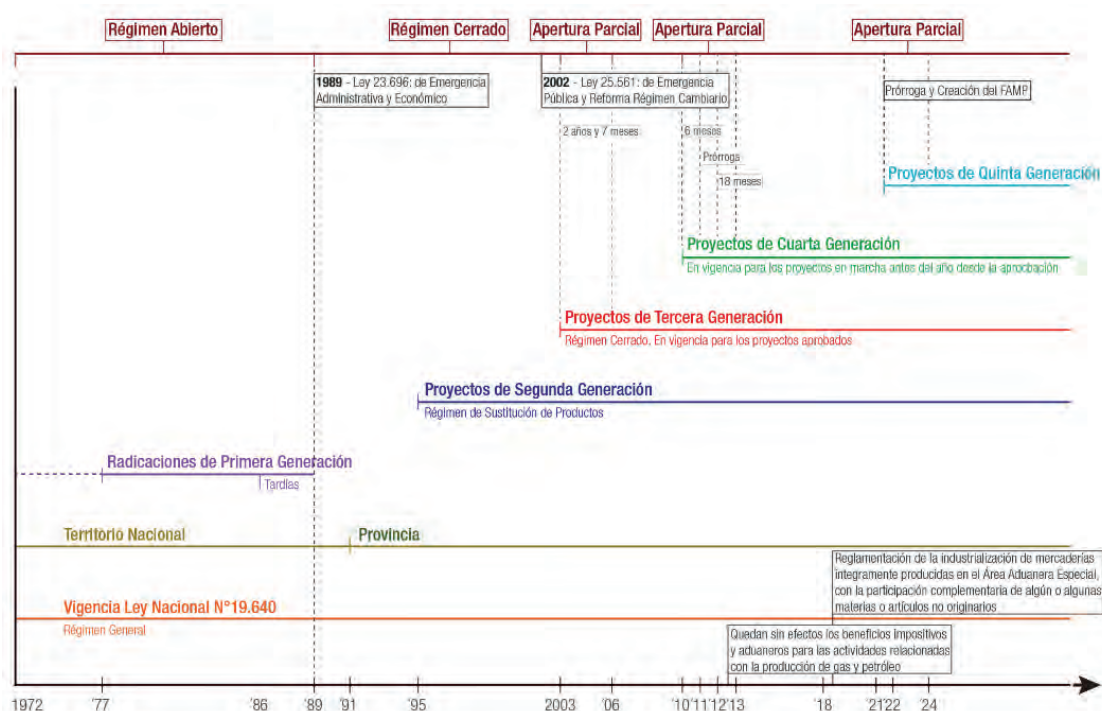
Si bien el grupo principal de las empresas promovidas –en lo que respecta a la cantidad de empresas, empleados, facturación y notoriedad pública– se encuentra en el sector electro-electrónica, es menester destacar que, dentro del grupo del subrégimen, se encuentran las empresas de los rubros textil-confección, autopartista, plástica y de pesca de altura.

Muchas de las discusiones y críticas que se dan en relación con el régimen de promoción en general surgen a partir de las modificaciones normativas realizadas en 2009⁶. En términos generales, el debate público se ha centrado en descalificar al subrégimen, en gran medida desde el desconocimiento de este, por ser un mero 'régimen de empleo' y no un cluster productivo con generación de valor agregado. Estas argumentaciones se basan en el hecho que los procesos productivos que se realizan consisten básicamente en procesos de ensamble y no en modificaciones sustanciales. Otra de las discusiones ligadas a los procesos productivos versa sobre la relativamente baja integración de insumos y

6 En particular, la Ley N° 26.539/09 establece una alícuota diferencial de impuestos internos a productos originarios del AAE, en relación a aquellos originarios del TCG o los importados.

partes nacionales en relación con los componentes externos. Sobre este último punto, desde la Secretaría de Industria Provincial se han ejecutado programas de vinculación con proveedores nacionales, que contaron con la participación de la autoridad de aplicación nacional y de las cámaras que nuclean a productores plásticos, electrónicos-luminotécnicos, metalúrgicos y otros.⁷

ESQUEMA 2: LÍNEA DE TIEMPO DEL SUBRÉGIMEN



Fuente: Elaboración propia en base a la normativa

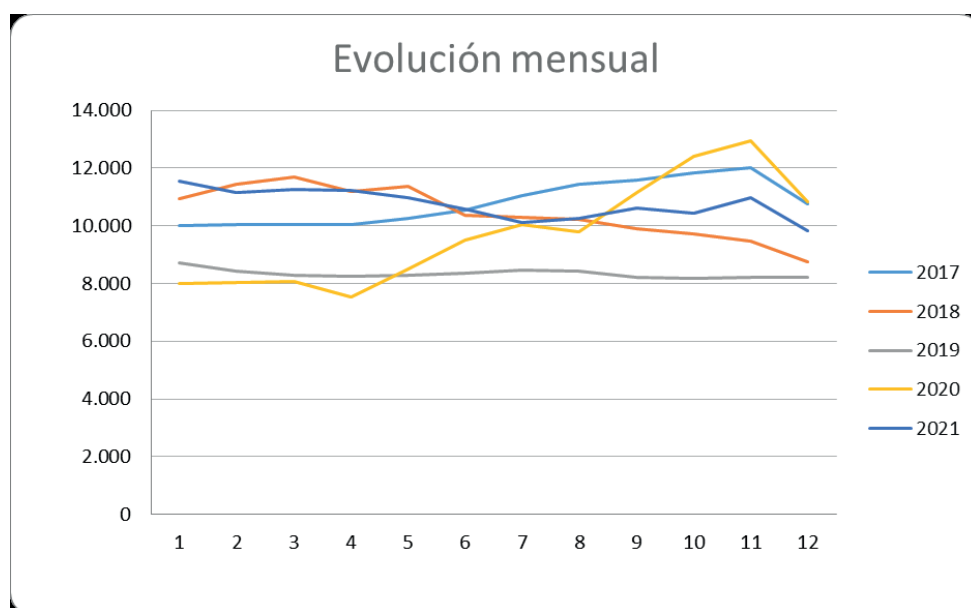
Resulta importante destacar que los procesos involucrados en muchos de los sectores productivos mencionados revisten de una vasta complejidad tecnológica, y deben adaptarse continuamente al cambio tecnológico que implica la dinámica propia de los productos de consumo masivo; así como también al avance técnico de los propios proce-

⁷ Para mayor información puede consultar el Programa de Desarrollo de Proveedores (CFI, 2013); “-- el Plan Estratégico Orientado a La Detección de Oportunidades de Sustitución de Importaciones en la Industria Electrónica (CFI, 2013); el Proyecto de Sustitución de Importaciones Iniciado en el Sector Electrónico y el Diseño de una Aplicación al Sector Textil Confeccionista de la Industria de Tierra del Fuego, (CFI, 2015), y el Proyecto Metodología para el Monitoreo y Evaluación Permanente del Estado de Competitividad de los Productos Electrónicos de la provincia de Tierra Del Fuego. Todos estos documentos se encuentran disponibles en <http://biblioteca.cfi.org.ar/>

Los procesos que se llevan a cabo en las empresas promovidas son evaluados por personal técnico de la autoridad de aplicación nacional, y son asimismo verificados localmente por la autoridad provincial. Particularmente, en los productos de consumo masivo tales como electro-electrónicos y autopartes, la dinámica productiva está ligada a las respectivas cadenas globales de valor; así como también a definiciones exógenas de marcas con posición multinacional que mantienen contratos de manufactura con las empresas del AAE. Todo lo expuesto se conjuga con un intrincado movimiento logístico de alcance internacional, que cada empresa resuelve en función de los productos manufacturados, el volumen de operaciones y los obstáculos operativos y normativos que coyunturalmente tienen lugar.

Lo expuesto no desconoce la importancia de la generación de empleo como uno de los objetivos del régimen en una región geopolíticamente importante para el país. A continuación, se presenta a modo referencial la evolución reciente del empleo y de la producción de los sectores promovidos.

GRÁFICO 1: EMPLEO INDUSTRIAL, EVOLUCIÓN MENSUAL SEGÚN MES, 2017-2021.

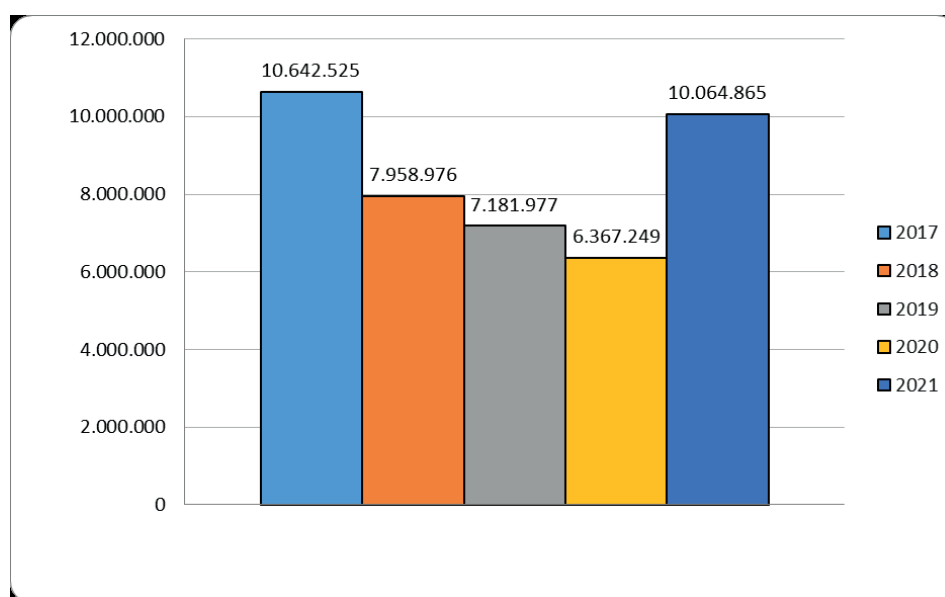


Fuente: Ministerio de Producción y Ambiente de Tierra del Fuego

El gráfico precedente permite observar el comportamiento estacional del empleo de las empresas promocionadas. Históricamente, el período de mayor producción y de demanda de empleo se encuentra entre los meses de julio a diciembre; seguido por un período vacacional donde la producción para o disminuye considerablemente, por un período que puede extenderse de veinte días a dos meses, dependiendo de la demanda de productos u otras situaciones coyunturales. Conforme se puede apreciar, el subrégimen mantiene un piso mínimo de empleo consolidado de 8000 puestos de trabajo. Asimismo, llegó a alcanzar máximos estacionales de hasta 16.000 empleos directos durante 2015-16, que no son representados en este gráfico.

Corresponde señalar, por otra parte, que las modificaciones o cambios instrumentados por el gobierno nacional sobre el entramado normativo impactan en forma directa en el volumen de producción y empleo. Así, en el año 2018, las nuevas modificaciones de impuestos internos⁸ afectaron en forma contundente la evolución en la cantidad de productos y el nivel de empleo.

GRÁFICO 2: PRODUCCIÓN DE TELÉFONOS CELULARES, 2017-2021.

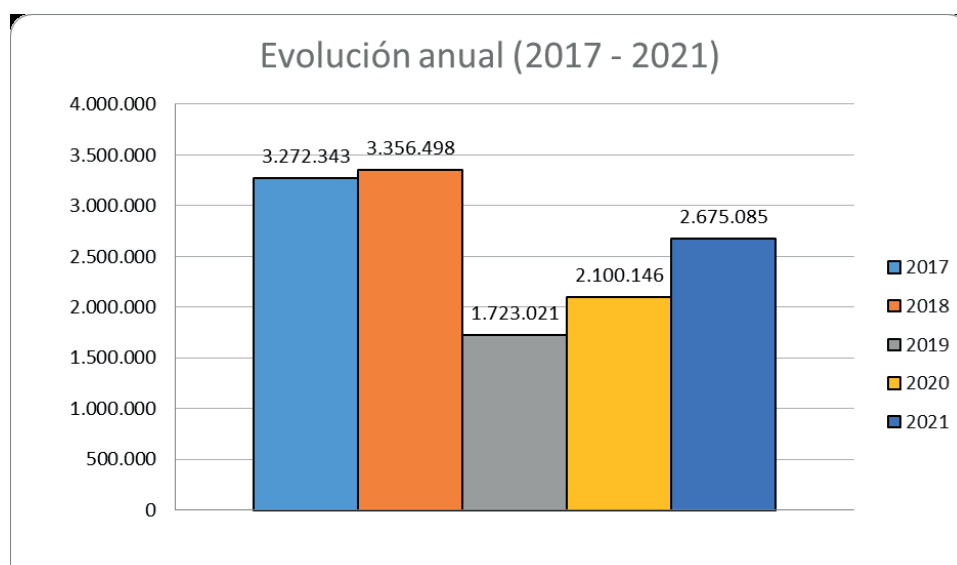


Fuente: Ministerio de Producción y Ambiente de Tierra del Fuego

⁸ Ver Decreto PEN N° 979/2017.

Los teléfonos celulares son uno de los productos que mayor volumen generan en términos de las unidades producidas, en miras a la alta rotación y demanda por parte de los usuarios y la alta rentabilidad en términos relativos que genera a las empresas; puesto que se trata de un producto pequeño en lo que respecta a sus dimensiones y empaquetado, tiene bajos costos relativos de logística y, a su vez, tiene un precio relativo de venta al público mayor en comparación con otros productos, como puede ser un horno de microondas o un acondicionador de aire. Dentro de los procesos productivos del subrégimen, el que atañe a los celulares es de los más discutidos por la opinión pública y también técnica; ya que conlleva una baja integración de componentes nacionales. El gráfico permite observar que, en el año 2021, se ha recuperado casi por completo el volumen de producción del 2017, que fue mayor a los 10 millones de unidades anuales.

GRÁFICO 3: PRODUCCIÓN DE TELEVISORES EVOLUCIÓN ANUAL, 2017-2021.

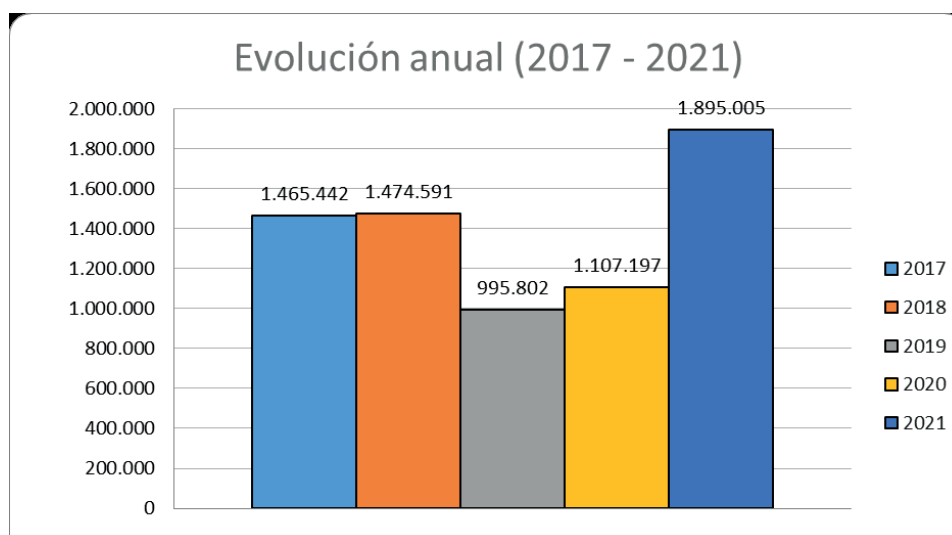


Fuente: Ministerio de Producción y Ambiente de Tierra del Fuego

La producción de televisores es una de las más emblemáticas del subrégimen, dado que es un producto que ha atravesado una serie de cambios, desde los tradicionales televisores de tubo a las pantallas de plasma, *leds* y *smarts* y, en la actualidad, llegó a la pantalla curva. La dinámica de este producto está vinculada a los procesos de cambio tec-

nológico que instan a los usuarios a renovar sus productos, así como también a eventos coyunturales tales como, por ejemplo, el Mundial de Fútbol que ocurre cada 4 años (ver 2018). En relación con la integración del proceso productivo, el caso de la TV reviste de mayor complejidad que el del celular puesto que implica, por ejemplo, la inserción automática de los componentes que conformarán la placa madre que luego se integrará al conjunto.

GRÁFICO 4: PRODUCCIÓN DE EQUIPOS ACONDICIONADORES DE AIRE Y HORNO/COCINA A MICROONDAS, EVOLUCIÓN ANUAL, 2017-2021.



Fuente: Ministerio de Producción y Ambiente de Tierra del Fuego

Como el gráfico permite apreciar, la producción de equipos de aire acondicionado (A/C) y de hornos microondas se vio afectada durante los años 2019 y 2020; producto de la crisis económica que afectó a la industria promocionada desde el año 2018 y 2019. Esta crisis, paradójicamente, mostró signos de recuperación durante el 2020 en contexto de la pandemia.⁹ Los productos en cuestión, junto con el lavarropas, son los más volumétricos dentro de los 'electro-electrónicos'. Particularmente, para el caso de los A/C los procesos productivos demandan el aporte de mano de obra altamente calificada en soldadura de precisión de metales

⁹ Una de las hipótesis que explica este fenómeno sugiere que, durante la pandemia del año 2020, y ante la necesidad de mejorar el confort de las viviendas y la imposibilidad de realizar viajes vacacionales, parte de los ingresos disponibles de las familias fue destinado al consumo de electrodomésticos, entre otros gastos e inversiones relacionados a la mejora de los hogares.

y aleaciones. Así, este producto es, en términos de valor, el que produce un mayor aporte de agregación de valor nacional.

PERSPECTIVAS Y OPORTUNIDADES A PARTIR DE 2022

El Decreto Nacional N° 727/2021 formalizó la prórroga del subrégimen de promoción industrial hasta el 31 de diciembre de 2038, para todos los procesos productivos aprobados y en vigencia. Asimismo, estipuló la posibilidad de otra ampliación por otros quince años adicionales, hasta el 2053. Es importante destacar que los procesos textiles-confeccionistas han recibido un tratamiento diferenciado, esto es, más restrictivo que otros, puesto que la prórroga no reviste de carácter efectivo y pleno sino hasta la verificación explícita del cumplimiento de los procesos productivos por parte de la autoridad de aplicación. En tal caso, las prórrogas serán oportunamente brindadas por plazos plurianuales que podrán variar, pero que serán menores al tratamiento general que han recibido los restantes procesos.

Adicionalmente, se posibilitó la presentación de nuevos procesos productivos¹⁰ para la fabricación de '*productos electrónicos, componentes, y tecnologías conexas*' en el AAE, siempre que no afecte la producción realizada en el Territorio Nacional Continental y que se trate de bienes que no se fabriquen en la Provincia de Tierra del Fuego. Surge entonces otra "apertura" del subrégimen, que posibilita la fabricación de nuevos productos. Si se toma en consideración la dinámica tecnológica del siglo XXI, esta apertura tiende a la radicación de nuevas empresas y/o procesos productivos, y augura, así, una mayor producción y generación de empleo.

Lo distintivo de la prórroga, y la novedad relevante, es la creación del *Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva (FAMP-Fueguina)*¹¹, constituido con el aporte obligatorio de las empresas promocionadas. Dichas empresas deberán integrar mensualmente hasta el 15 % del beneficio obtenido en concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA)¹² por

¹⁰ Así como la readecuación de los procesos ya vigentes.

¹¹ Decreto PEN N° 725/2021.

¹² Las empresas pueden destinar hasta el 40 % del aporte obligatorio a proyectos de inversión propios, que se enmarquen en los objetivos de ampliación de la matriz productiva y en la mejora de la competitividad.

la venta de los productos fabricados en el AAE¹³. Estos fondos se utilizarán de la siguiente forma: i) el 60% se destinará para el financiamiento de proyectos productivos (que pueden pertenecer a sectores o empresas no promocionadas) que se enmarquen en los objetivos de mejorar la competitividad y ampliar la matriz productiva de la provincia, ii) el 40 % a inversiones en obras de infraestructura que presente el Estado provincial y los municipios fueguinos, que tengan como objetivo el desarrollo productivo, la reducción de costos logísticos, la competitividad, las infraestructuras productivas y el ordenamiento territorial. En ambos casos, los proyectos deben ser aprobados por el Comité Ejecutivo que administrará el Fondo.

La creación del FAMP genera una oportunidad para la diversificación de la producción y la mejora de la competitividad, al tiempo que posibilita el inicio de actividades productivas nuevas. En gran parte, el éxito de la medida dependerá del tipo de proyectos que se puedan identificar e incentivar, no solo en términos de disponibilidad de recursos (productivos, naturales y humanos) sino también en relación con el tipo de aprovechamiento que se utilice –por ejemplo, si es en base a recursos naturales, bajo qué conceptos de sustentabilidad. A su vez, también dependerá de la colaboración de estos nuevos sectores para relajar la restricción externa del Estado Nacional, equilibrando la demanda de divisas para importación que, hasta el momento, implica la vigencia de la industria promocionada.

Esta modificación permite repensar y potenciar el rol del sistema científico tecnológico nacional y territorial. En particular, las instituciones de la provincia entre las que se encuentra la Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelAS, pueden ocupar un rol clave en la identificación de oportunidades, en el acompañamiento del desarrollo de los proyectos y en la formación de capacidades humanas específicas para aprovechar la coyuntura y lograr una transformación de matriz productiva, a los fines de contribuir a potenciar el sendero del desarrollo.

¹³ En este marco, quedan exceptuados los productos autopartes que se exporten a terceros países.

OBRAS CITADAS

Consejo Federal de Inversiones (2013). Programa De Desarrollo De Proveedores - Plan estratégico orientado a la detección de oportunidades de sustitución de importaciones. En *La Industria Electrónica*. Informe publicado en la web <http://biblioteca.cfi.org.ar/>

Consejo Federal de Inversiones (2015), *Proyecto metodología para el monitoreo y evaluación permanente del estado de competitividad de los productos electrónicos de la Provincia de Tierra Del Fuego*. web <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/proyecto-metodologia-para-el-monitoreo-y-evaluacion-permanente-del-estado-de-competitividad-de-los-productos-electronicos-de-la-provincia-de-tierra-del-fuego/>

Gahn, S y Gardiner M (2016). Impacto de Regímenes de Promoción Industrial en Argentina. En *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* n° 15, IMESC-IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 14-34

Infoleg (Sistema de Información Legislativo Nacional) (1972), Decreto 9208/1972, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=227881>>, 12 de julio de 2018.

Infoleg (Sistema de Información Legislativo Nacional) (1993), Decreto 1737/1993, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=15388>>, 12 de julio de 2018.

Infoleg (Sistema de Información Legislativo Nacional) (2009), Ley 26539, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina, <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=160514>>, 12 de julio de 2018

Infoleg (Sistema de Información Legislativo Nacional) (2021) Fondo Para La Ampliación De La Matriz Productiva Fueguina -"Famp-Fueguina" <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=355760> 04 de abril de 2022

Romano, S. A., Kataishi, R. E., y Durán, L. (2018). La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640. *Econo-*

mía, sociedad y territorio, 18(58), 947-976. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212018000300947