

BÚSQUEDA DE RENTAS Y COMPETITIVIDAD SISTÉMICA EN TIERRA DEL FUEGO

TENSIONES EN EL SUBRÉGIMEN INDUSTRIAL DE LA LEY N° 19640

*Federico G. Rayes**

Resumen

Anuncios de reducción de beneficios fiscales a la producción electrónica en la isla de Tierra del Fuego retoman el debate sobre la efectividad de las políticas industriales basadas en la protección. El artículo revisa los fundamentos teóricos del proteccionismo como herramienta de desarrollo y expone cómo, en la práctica, el subrégimen fueguino ha derivado en una estructura que incentiva la captura de rentas y desalienta la mejora de la competitividad sistemática. Se evidencia que la falta de condiciones de competencia y la alta concentración empresarial promueven rentas extraordinarias sostenidas mediante lobby. Se plantea que, ante una eventual apertura comercial, la supervivencia del sector dependerá de la renuncia a rentas extraordinarias y del fortalecimiento de la competitividad del sistema productivo.

Palabras clave: Renta, Tierra del Fuego, promoción industrial, competitividad sistemática, proteccionismo.

Abstract

* Instituto de Desarrollo Económico e Innovación, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, fgrayes@untdf.edu.ar

Announcements of benefit reductions for electronics production on the island of Tierra del Fuego reopen the debate on the effectiveness of protectionist industrial policies. This article reviews the theoretical foundations of protectionism as a development tool and explains how, in practice, the Tierra del Fuego sub-regime has resulted in a structure that incentivizes rent-seeking and discourages the improvement of systemic competitiveness. It is evident that the lack of competitive conditions and high business concentration promote extraordinary rents sustained through lobbying. It is argued that, in the event of trade liberalization, the sector's survival will depend on forgoing extraordinary rents and strengthening the competitiveness of the production system.

Keywords: rent-seeking, Tierra del Fuego, industrial promotion, systemic competitiveness, protectionism.

JEL: D22

Introducción: un shock (in)esperado

Anuncios de la vocería presidencial de la Nación Argentina¹ efectuados en mayo de 2025 con relación a la baja de aranceles y de impuestos internos de productos electrónicos de consumo masivo que se producen en el Área Aduanera Especial (AAE) en la Isla Grande de Tierra del Fuego; han traído nuevamente al subrégimen industrial fueguino al frente de la escena política, pero también han reavivado discusiones teóricas en torno a rol y efectividad de las políticas industriales, y en particular sobre aquellas que persiguen el desarrollo mediante la sustitución de importaciones. Dichos anuncios se vieron cristalizados con la publicación del Decreto N° 333/2025² y su complementario Decreto N° 334/2025³ que fueron considerados el inicio del fin de la promoción industrial fueguina por diversos actores de la provincial austral, desde empleados fabriles, hasta las mayores autoridades políticas. En ese sentido, el juicio de muchas opiniones opuestas al designio del Gobierno Nacional exponen que la industria fueguina promocionada es necesariamente dependiente de la protección diferencial que aranceles e impuestos internos le otorgan; y que por lo tanto, la quita de las mismas implicaría ineludiblemente una imposibilidad del producto fueguino de competir por precio en la plaza local; con la fatídica consecuencia de la pérdida de miles de puestos de empleo directos, y otros tantos indirectos.

La discusión de agudiza por el contexto que atraviesa la actividad industrial promocionada en la isla, que supo alcanzar picos de empleo de hasta 16.500 puestos directos, cuando el último año promedió los 8.500; considerando asimismo que el promedio mensual de empleos privados registrados del mismo período es de 35.240 personas, más de un 3% por debajo del promedio de los últimos 10 años⁴; situación que claramente representa un estado crítico para una provincia que detenta el mayor índice

¹ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/como-prometio-el-presidente-milei-desde-el-comienzo-de-su-gobierno-medida-que-se-consolide>

² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/325601/20250520>

³ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/325598/20250520>

⁴ En base a datos oficiales del Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos de la Provincia de TDF y al Ministerio de Capital Humano de la Nación.

de crecimiento poblacional del país⁵. Cálculos rápidos permiten estimar que la actividad industrial promocionada aporta aproximadamente un 25% del empleo privado en la provincia austral; donde asimismo el indicador del Producto Bruto Geográfico (PBG) revela que la actividad manufacturera en la isla representa, para el promedio anual 2013-2023, poco menos del 50% de la generación de riqueza⁶.

Para completar el escenario es preciso mencionar que, con muchas dificultades, y a partir de condicionamientos impuestos por la Presidencia de la Nación durante la última prórroga de los beneficios del subrégimen industrial⁷, ocurrida en octubre de 2021; la sociedad fueguina ha iniciado un camino hacia la mentada diversificación de la matriz productiva, con el objeto de impulsar el desarrollo de otros sectores que agreguen valor en la Isla y permitan una transición hacia una menor dependencia de protecciones y de incentivos económicos que actualmente son requeridos.

El presente artículo se propone revisar los fundamentos teóricos del proteccionismo como herramienta de desarrollo y exponer cómo el subrégimen fueguino ha derivado en una estructura que incentiva la captura de rentas y desalienta la mejora de la competitividad sistémica. De este modo se analizan los posibles escenarios ante un cambio repentino propuesto por el Gobierno Nacional, que amenaza las actuales condiciones que, en apariencia, son condición necesaria para la producción industrial en el Área Aduanera Especial. En la primera parte se expone los aportes teóricos en torno a las motivaciones de promoción de la actividad industrial. Seguidamente la parte dos realiza una caracterización breve del subrégimen industrial de Tierra del Fuego. La parte tercera desarrolla los argumentos y cambios que promueve el gobierno de la Nación. El apartado quinto expone los posibles efectos a esperar de la aplicación de las medidas del gobierno, mediante la presentación de escenarios. Finalmente, la sexta y última parte exhibe las conclusiones.

Parte 1: Aportes de la teoría del Desarrollo

⁵ De acuerdo con los datos censales del INDEC, la población de Tierra del Fuego creció un 49,9% entre 2010 y 2022; alcanzando los 190.641 habitantes.

⁶ Producto Bruto Geográfico, participación sectorial a precios constantes. Serie publicada por el Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos de la Provincia de TDF.

⁷ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/251636/20211023>

Son diversos y prolíficos los autores que argumentan en favor de la aplicación de políticas públicas que propendan al desarrollo de las industrias de manufacturas de una nación mediante acciones deliberadas de promoción. En diciembre de 1791 Alexander Hamilton, reconocido como el primer secretario del tesoro de Estados Unidos presentó ante el Congreso de ese país un informe⁸ en favor de la industrialización nacional, que sentó las bases fundamentales de la política económica estadounidense. En efecto, el autor fundamentaba que no sólo la riqueza, sino también la independencia y la seguridad de las naciones estaba vinculada materialmente con la prosperidad de la industria manufacturera. De este modo, las ideas del político y abogado profesaban que el desarrollo de la industria manufacturera era necesario, principalmente para diversificar la economía y evitar la dependencia exclusiva de una única actividad económica; en aquel caso la agricultura. Sus propuestas alcanzaban asimismo la necesidad de un rol activo del Estado Federal, otorgando subsidios y protecciones arancelarias a sectores estratégicos para incentivar su desarrollo; así como también con acciones de mejora de la infraestructura a través del gasto público. El autor destacaba que estas acciones, propendían a concretar una autosuficiencia económica, a través de la mejora de las condiciones para el surgimiento de una clase trabajadora urbana, y de este modo, a través del crecimiento económico y social; detentar una Nación mejor preparada para el ejercicio de la soberanía, incluso con mejor respuesta militar.

Cincuenta años más tarde, el pensador alemán Friedrich List, una de las figuras tempranas más relevantes para el pensamiento desarrollista, en su obra cumbre⁹ realizó un análisis histórico de diversas naciones, concluyendo que las políticas de apertura comercial no eran deseables para las economías en vías de desarrollo, defendiendo las políticas de protección selectivas y transitorias, como útiles y necesarias para generar las condiciones para el surgimiento de las fuerzas productivas internas. Al igual que Hamilton, propugnaba por la importancia del accionar del Estado como guía del desarrollo, es decir, oficiando de Estado desarrollista. Entre los aportes más relevantes, complementarios a los de Hamilton, el autor concluyó que cada Nación debe seguir su propio camino de desarrollo en oposición al enfoque liberal clásico de un sendero único

⁸ Hamilton, A. (1791).

⁹ List, F. (1841).

del desarrollo. Para finalizar, List se destacó por iniciar una visión filosófica del desarrollo económico, vinculado a la soberanía nacional y a la construcción de un Estado-Nación.

Ya entrado el Siglo XX, el economista británico-alemán Hans Singer, en su reconocida publicación de las Naciones Unidas¹⁰, efectuó aportes que complementaron a sus precedentes desarrollistas. En sus estudios, Singer demostró que, a lo largo del tiempo, los países en vías de desarrollo exportadores de bienes primarios tienden a obtener menores precios por sus productos que los países desarrollados exportadores de bienes industriales. A este fenómeno lo denominó una tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio, y lo identificó como la principal razón que impide que los países en desarrollo se beneficien equitativamente del comercio internacional, como es indicado por los economistas y pensadores clásicos. El autor profundiza en sus argumentos, sosteniendo que los países subdesarrollados han sido perjudicados por los procesos de división internacional del trabajo resultantes de las revoluciones industriales; siendo que, en virtud de sus análisis los productos primarios que mayormente exportan los países en desarrollo obtienen bajos márgenes de ganancia, tienen menor progreso tecnológico y además reciben menores precios relativos. En ese sentido, el autor plantea las bases de la teoría de la dependencia, la cual argumenta que los países subdesarrollados exportadores de materias primas resultan subordinados a los países industrializados. En coincidencia con sus antecesores, Singer impulsaba a los países en desarrollo a aplicar políticas proteccionistas temporales, a fomentar la industrialización nacional y a diversificar sus estructuras productivas.

Complementando a sus predecesores, destacados autores del estructuralismo latinoamericano como Raúl Prebisch¹¹ y Celso Furtado¹², sostuvieron desde mitad del siglo pasado la importancia de la promoción de la actividad industrial en los países de la periferia (en desarrollo) como estrategia para la reducción de la dependencia de bienes manufacturados importados; particularmente en contextos donde estas políticas podrían

¹⁰ Singer, H. (1949).

¹¹ Prebisch, R. (1950).

¹² Furtado, C. (1961).

aportar para la generación de empleo y mejorar la balanza comercial en situaciones adversas de deterioro de los términos de intercambio. Los autores concluyeron que las experiencias de crecimiento en la periferia no se traducen en desarrollo real, y realizaron fuertes críticas al modelo liberal exportador, proponiendo a los países en desarrollo abandonar los patrones de especialización en producción de materias primas. Apoyaron la relevancia de la intervención estatal para impulsar sectores nacionales estratégicos y favorecer el surgimiento de eslabonamientos productivos en el territorio a partir de estos sectores, y así propender al desarrollo nacional. El modelo trascendió bajo la denominación de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y conjugaba bases de un fuerte enfoque económico estructural global y regional, propuestas de transformación social y productiva; y un enfoque de desarrollo industrializador autónomo y redistributivo.

Es preciso mencionar, que si bien todos los autores expuestos coinciden en la necesidad de apoyo a la industria naciente, entre ellos algunos sostienen claramente que las protecciones, ofrecidas estatalmente para sectores seleccionados, debían considerarse un medio y no un fin, es decir transitorias con el objeto de proteger a estos sectores hasta que pudieran madurar, complejizarse y alcanzar un grado de competitividad internacional que las llevase finalmente a prescindir de las protecciones de las que inicialmente gozaron. Sin embargo, otros autores, particularmente los que adhieren a la teoría de la dependencia, como ser muchos estructuralistas brasileños como Celso Furtado, o también neo estructuralistas críticos¹³; sostienen que el proteccionismo debe sostenerse en el tiempo.

Finalmente es importante destacar al científico social Albert O. Hirschman, que en una de sus más influyentes obras¹⁴, aportó una mirada pragmática y con recomendaciones estratégicas para los países en desarrollo. El autor rechaza las ideas de equilibrio general propia de la síntesis neoclásica-keynesiana, en cambio sostiene que el desarrollo ocurre a través de desequilibrios deliberados, donde el Estado debe identificar obstáculos y estimular el desarrollo de sectores clave. Al respecto, propone el concepto de

¹³ Véase Ocampo, J.A. (1998)

¹⁴ Hirschman, A. O. (1958)

eslabonamientos productivos (hacia arriba y hacia abajo), propugnando que el Estado debe incentivar aquellos sectores que generen la mayor cantidad de eslabonamientos que ayuden a dinamizar la economía. En ese sentido, la propuesta del autor se enfoca especialmente en estrategias de desarrollo en contexto de recursos escasos, donde la innovación y el aprendizaje institucional juegan un rol destacado.

Hasta aquí lo expuesto, deja constancia de los principales autores y motivaciones para propiciar un modelo de desarrollo industrial protecciónista y con liderazgo estatal.

Parte 2: El subrégimen industrial fueguino

El régimen promocional de Tierra del Fuego ha sido altamente abordado por la literatura. En cuanto a los trabajos que han caracterizado y sistematizado su intrincado andamiaje de incentivos se destacan Garófalo (2004), Romano (2014), Shorr y Porcelli (2014) y Romano, S. et al (2018). La piedra basal de todo el régimen normativo fue puesta en mayo de 1972 cuando fuera promulgada la Ley N° 19.640 por la presidencia de facto de A. Lanusse. El mensaje de elevación de la norma deja constancia clara de la principal motivación de esta, a saber; la promoción de medidas económicas que propendan al ejercicio real de la soberanía argentina en la situación de relativo aislamiento del extremo austral del país. En ese sentido, y como medida superadora de anteriores regímenes de zona franca, la Ley N° 19.640 estableció un nuevo régimen especial fiscal y aduanero con alcance nacional, mediante el cual se identificó al territorio de la Isla Grande de Tierra del Fuego como un “Área Aduanera Especial”, a los restantes territorios marítimos del entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego¹⁵ como “Área Franca” (incluyendo a las islas del Atlántico Sur y Antártida); y finalmente denominó “Territorio Continental Nacional” al restante territorio de la Nación Argentina. De este modo, y a través de la entrada en vigencia de la Ley, se creó lo que actualmente se conoce como “Régimen General”, el cual establece las condiciones fundamentales de la promoción económica en el entonces Territorio Nacional, con

¹⁵ La Constitución Provincial de Tierra del Fuego fue sancionada el 17 de mayo de 1991. Este hito marcó la creación de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, tras la Ley de Provincialización N° 23.775 que se sancionó el 26 de abril de 1990. Finalmente, la Constitución fue jurada el 1 de junio de 1991.

alcance a todos los hechos, actividades u operaciones que se realicen en la actual provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, fueran estas realizadas por personas físicas, jurídicas o sucesiones indivisas. Sin ser exhaustivo, los beneficios consisten en la exención de pago de impuestos nacionales, creados y por crearse; así como también exenciones totales o parciales de derechos del comercio exterior, tasas y otros derechos, contribuciones especiales y restricciones vinculados al ingreso y egreso de mercaderías desde o hacia los territorios identificados¹⁶.

En cuanto al beneficio asociado a la actividad productiva en el Área Aduanera Especial, este se desprende en general de la propia Ley y su Decreto reglamentario N°9208/1972, no obstante ello, un entramado normativo extenso y complejo se ha constituido para su regulación y ordenamiento en particular, siendo el pilar fundamental para su configuración actual el Decreto N° 1057/1983, firmado habiéndose cumplido el plazo mínimo de diez años previstos en la Ley N° 19.640, a partir del cual el Ejecutivo Nacional quedó facultado para la revisión de ciertas condiciones y beneficios oportunamente establecidos. Al respecto cabe mencionar que, en términos amplios, la legislación vigente permite a las actividades de transformación realizadas en el AAE gozar de los beneficios previstos siempre y cuando los procesos industriales efectuados acrediten origen mediante la cumplimentación de un “trabajo o transformación sustancial” que es regulado por la autoridad de aplicación nacional. En virtud de ello, la ventana temporal para presentar proyectos o solicitudes de aprobación, así como los productos pasibles de producirse y sus respectivos procesos productivos a cumplimentar para acreditar origen; son todos aspectos regulados y gobernados por la autoridad de aplicación nacional, dependientes del Poder Ejecutivo.

Así las cosas, desde 1972 a la actualidad el entramado de regulaciones ha ido sumando capas de normas de distinto rango y objeto (Decreto, Resoluciones, Disposiciones y otras), complementarias o modificatorias entre sí; que han configurado lo que se conoce vulgarmente como el subrégimen industrial¹⁷. Asimismo, a lo largo de más de 50 años de actividad; las distintas capas regulatorias dieron origen a diversos momentos

¹⁶ Para mayor detalle del funcionamiento contable de los beneficios véase Cosentino (2004).

¹⁷ Para un análisis pormenorizado del entramado normativo ver Romano et al. (2018).

históricos que han caracterizado particularidades de las radicaciones industriales, denominándose por la literatura como “generaciones”¹⁸.

Finalmente, y con objeto de propender a la mejor comprensión del subrégimen industrial, se menciona el siguiente detalle de características estilizadas; las cuales no son estáticas ni exhaustivas, más aún contribuyen al entendimiento de la actividad manufacturera en el Área Aduanera Especial:

- La actividad industrial que se desarrolla en la Isla Grande de Tierra del Fuego debe cumplimentar un proceso productivo aprobado por autoridad de aplicación nacional para acreditar origen y gozar de los beneficios fiscales y aduaneros.
- El Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego, así como otros regímenes similares es reconocida en el Acta Constitutiva del Mercosur (Tratado de Asunción, 1991); y desde entonces la vigencia de la Zona Franca de Manaos ha justificado -en parte- la prórroga y validez del régimen austral¹⁹.
- El perfil productivo de las empresas promocionadas incluye a los sectores de productos de electro electrónica de consumo masivo, plásticas, químicas, textil, confeccionista, pesquera y mecánica; con marcada prominencia de las primeras.
- Uno de los principales beneficios de las industrias promocionadas consiste en incorporar a sus ingresos brutos la facturación del IVA por las ventas de sus productos en el Territorio Continental Nacional, situación que configura a su vez un notorio sesgo anti exportador de régimen.
- Los procesos productivos aprobados y ejecutados por las empresas les implican a estas el cumplimiento de procesos y operaciones mínimas, condiciones de ingreso de insumos importados y de integración de insumos nacionales; así como también otras condiciones accesorias de cumplimiento de niveles de inversión y de mantenimientos de planta de personal.

¹⁸ Garofalo (2004) y Romano y Rayes (2022) han identificado hasta 5 generaciones de radicaciones.

¹⁹ Para un análisis comparativo de los regímenes véase CFI (2013).

- El subrégimen industrial es un régimen “cerrado”, es decir que la posibilidad de presentar un proceso productivo para su evaluación y eventual aprobación por parte de la autoridad de aplicación no goza de un esquema de ventanilla permanente. Por el contrario, desde 1989 el régimen se cerró y sólo ha concedido la posibilidad de aperturas parciales.
- La producción de productos electrónicos de consumo masivo es efectuada por empresas de capitales nacionales o mixtos, respondiendo a las lógicas y patrones de las cadenas globales de valor (CGV) del sector y en la mayoría de los casos actuando las empresas como fabricantes de equipos originales²⁰ para marcas con presencia global²¹.
- El gobierno del subrégimen industrial es ejercido por el marco regulatorio controlado por el Poder Ejecutivo Nacional a través de la autoridad de aplicación de su órbita²². Asimismo dicho entramado normativo goza de total inestabilidad, atendiendo a que sólo la Ley N° 19.640 requiere para su modificación o derogación su tratamiento por el Congreso de la Nación.
- Actualmente debido a la evolución histórica de la actividad manufacturera, la Ciudad de Río Grande concentra aproximadamente el 70% del empleo directo del subrégimen, albergando Ushuaia la diferencia.

Finalmente es menester mencionar, que a partir de la última prórroga del subrégimen industrial ocurrida en octubre de 2021 (Decreto N° 727/2021), el gobierno nacional aportó dos novedades al funcionamiento del subrégimen. Por un lado, se limitaron los beneficios para las empresas de los sectores textil y confeccionista, con un esquema progresivo de reducción. En segunda instancia se creó el Fondo de Ampliación de la Matriz Productiva Fueguina (FAMP Fueguina, Decreto N° 725/2021), con el objeto de estimular la creación de nuevas actividades económicas y empresas (en sectores distintos a los promocionados) a radicarse en el Área Aduanera Especial, pero

²⁰ Original equipment manufacturer u OEM, por sus siglas en inglés.

²¹ Para una mayor comprensión véase Kataishi (2016).

²² Si bien la normativa considera la creación y funcionamiento de la Comisión del Área Aduanera Especial (CAAE) conformada por diversos actores y actualmente presidida por el Gobierno provincial, sus funciones son accesoria y de control, y de ninguna manera posibilitan el gobierno del subrégimen.

contemplando que su operación prescinda de los beneficios del subrégimen. Para el caso, el fondo se conforma con el aporte obligatorio de las empresas promocionadas; que deberá integrarse mensualmente con hasta el 15% del beneficio obtenido en concepto del IVA por la venta de productos en el territorio continental (Romano y Rayes, 2022). La integración de este Fondo opera claramente como un recorte parcial del beneficio económico capturado por las empresas.

Todo lo antes comentado revela que el subrégimen industrial de la Ley 19.640 emerge como una política de desarrollo en base a beneficios fiscales y aduaneros y gobernada desde el Estado Nacional.

Parte 3: La mirada desde el Gobierno Nacional

En una acción de auto referencia²³, el vigente ministro de desregulación de la Nación, Federico Sturzenegger trajo a colación un artículo de su autoría donde sostiene que las políticas industriales en base a protecciones, que se anuncian como transitorias, terminan generando incentivos para que los sectores protegidos continúen siendo ineficientes; es decir no transiten el camino de convergencia hacia el nivel de competitividad internacional esperado. Así, Sturzenegger (1995) sostiene que los incentivos para la mejora tecnológica de las empresas se debilitan a medida que estas los comienzan a internalizar, pero a su vez perciben que, de continuar avanzando en el sentido esperado, están más cerca de perder la protección que el Estado les ha otorgado. En ese sentido, las empresas protegidas incorporan a su función de producción los beneficios proporcionados por el Estado y los internalizan, maximizando entonces sus beneficios considerando no sólo la reducción de costos, sino también el ingreso de protección que les es concedido. Surge entonces una inconsistencia temporal de la política de protección, dado que las empresas nunca terminan de transitar el camino de convergencia hacia el nivel de competitividad que permitiría que dicha medida no sea requerida, y por lo tanto la acción protecciónista perdura en el tiempo, siendo además promotora del sostenimiento de la ineficiencia del sector apoyado.

²³ <https://x.com/fedesturze/status/1922626987773813048>

De este modo, en virtud de lo expuesto por Sturzenegger, las políticas de protección son inconsistentes y podrían ser aplicadas sólo si en el corto plazo justifican el costo del proteccionismo con la acumulación de *know how* que asegure productividad futura, y se complementen en el mediano plazo con estrategias de apertura comercial. Para el autor la ganancia de productividad está ligada al nivel de actividad productiva, y no al tiempo en sí. En función de ello la apertura comercial cumple un rol fundamental obligando a las empresas locales a competir y volverse más eficientes a la vez que fomenta y permite la incorporación de tecnologías y mejoras en las prácticas empresariales.

En el sentido de lo planteado, los argumentos del ministro reflejan lo analizado por Tornell (1991), donde sostiene que las medidas proteccionistas enfrentan un problema de credibilidad, donde entonces el diseño institucional de dichas políticas pasa a tener una importancia destacada para evitar que se produzca la inconsistencia temporal. Asimismo, Baldwin (1969) mencionaba que las políticas de protección para industrias nacientes carecen de la falta de criterios claros para identificar ex-ante los sectores a incentivar, indicando que esta elección recae entonces en razones de naturaleza política y no económica. También el autor destaca el riesgo de que las políticas inicialmente concebidas como temporales se vuelvan permanentes, dado la presión ejercida por los sectores protegidos. De este modo, para el autor, las medidas de protección tarifaria generan ineficiencias estáticas que repercuten en altos costos para la economía, dado que se configura una distorsión en la asignación de recursos y se ofrecen a los consumidores precios finales altos. El análisis se complejiza cuando la medición de la temporalidad de las acciones de protección debe considerar el punto óptimo de duración, dado que la industria protegida tiene incentivos para no revelar información y mantener sus beneficios, y por otro lado el Estado no tiene el conocimiento de la productividad intra firma y a su vez es sometido a presiones por lobby. Por todo lo expuesto, Baldwin sostiene que este tipo de políticas generan costos que rara vez compensan los beneficios futuros, y por lo tanto terminan efectivamente siendo ineficientes.

Si bien no está expuesto directamente en Sturzenegger (1995), derivado de la inconsistencia de las políticas proteccionistas impulsadas por el Estado surge entonces

por parte de las empresas un comportamiento buscador de renta (*rent seeking* en inglés) como fuera otrora expuesto por Krueger (1974) y Lal (1983). De acuerdo con los autores, bajo la condición de protección, las empresas tienen incentivos para manipular el entorno político o regulatorio, con el objeto de sostener la protección que les alcanza, la cual internalizan en su renta, en detrimento de la mejora de su eficiencia productiva y la agregación de valor. Consistente con lo expuesto, en aquellos casos donde existan determinadas condiciones como barreras de entrada fuertes que favorezcan la exclusividad para una o pocas empresas; es decir, cuando se supriman las condiciones que estimulan la competencia; las empresas protegidas podrán gozar de rentas extraordinarias; entendiendo por tales a los retornos a la inversión notablemente superiores que los que se espera ese mismo tipo de industria en contexto de competencia. En contraste, puede asimismo ocurrir que, bajo un ambiente de protección interna, determinadas empresas ejerzan una situación de “cuasi competencia” para posicionarse por encima de otras en el ejercicio del lobby. Sólo bajo estos supuestos puede asumirse que la rentabilidad extraordinaria podría potencialmente bajar hasta el nivel de una rentabilidad ordinaria para el sector²⁴.

Más aun, Krueger (1974), Lal (1983), Tornell (1991) y Schiff y Valdez (1992) sostienen que la protección arancelaria, a través de las señales de precios artificialmente altos, produce una asignación distorsionada de los recursos; que particularmente resulta excesiva para los sectores protegidos, ocasionando sobre empleo y sobre producción; es decir, estructuras productivas sobredimensionadas; que se posicionan en equilibrios sobre el óptimo resultante de la asignación eficiente de mercados competitivos.

Finalmente, lo que se pone en juego es la competitividad-precio del producto nacional contra otro de origen extranjero. Justamente para este caso hay dos cuestiones subyacentes: la primera y que motiva la existencia de la protección, es que el producto extranjero puede ofrecerse en la plaza local a un precio más bajo (más competitivo) que el producto fabricado localmente. La segunda, es que los consumidores de los bienes en cuestión (mercado interno argentino) son maximizadores de su utilidad, por lo tanto, ante productos homogéneos (de iguales prestaciones e igual calidad) optarán por el de

²⁴ Tullock, G. (1980).

menor precio. El asunto aquí son los factores que llevan a que un producto pueda ofrecerse a un precio determinado; lo que en términos generales usualmente se denomina competitividad o competitividad-precio²⁵. Para el caso, Porter (1990) determinó que la verdadera fuente de la competitividad empresarial está dada por la productividad; es decir la capacidad para innovar, mejorar procesos y agregar valor; y no la protección o subsidios que pudiera recibir. Más aun, el autor desarrolló el concepto de competitividad sistémica, donde identifica distintas condiciones para el desarrollo de industrias competitivas: la disponibilidad y calidad de los factores productivos, la exigencia de los consumidores, la competitividad del sistema empresarial –particularmente de proveedores y socios estratégicos–, y la competencia a la que se someten las empresas. En este sistema el Estado tiene también un rol distinguido, siendo un facilitador de un entorno competitivo para el desarrollo de la actividad empresarial. Si bien no lo menciona expresamente, la burocracia estatal y la presión impositiva sobre el ecosistema productivo juega un rol importante desalentando la actividad empresarial y hasta influyendo negativamente sobre la competitividad sistémica.

Parte 4: Los posibles efectos

A continuación, se efectúa un análisis de los escenarios posibles resultantes de la aplicación de políticas de reducción de aranceles por parte del Estado Nacional con impacto directo sobre los sectores del subrégimen industrial del AAE. Los escenarios planteados no son exhaustivos, sino que proponen una lógica de razonamiento para comprender el potencial impacto de las medidas en el territorio fueguino.

Sin hacer distinción en el sector en que se desempeñan las empresas promocionadas en el Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego²⁶, se asumen los siguientes supuestos:

²⁵ Para una discusión más profunda sobre el término ‘competitividad’ ver Krugman (1994)

²⁶ En abril de 2025 hay un total de 40 empresas promocionadas que se desempeñan en los sectores de electrónica, plástica, textil, confeccionista, pesquero, mecánico y otros; de acuerdo con el Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos de Tierra del Fuego.

- a. *Las empresas pueden producir con rentabilidad ordinaria a extraordinaria. No producen a pérdida.* Es decir, la condición de protección les asegura a las empresas la rentabilidad, dado que configura una situación donde el precio del producto importado ingresa a la plaza nacional a un valor notoriamente mayor al que lo pueden ofrecer las empresas fueguinas, asegurándose así la rentabilidad extraordinaria. Dependiendo la coyuntura, el sector y la presión competitiva del entorno; la rentabilidad podría disminuir sólo hasta volverse ordinaria. Bajo este supuesto es preciso destacar que la rentabilidad extraordinaria es la regla, y la ordinaria la excepción. Más aun las empresas ejercerán el lobby para aumentar la rentabilidad cuando esta cayese a niveles medios.
- b. *Las empresas pueden potencialmente competir en precio con el producto importado, en la plaza local.* Se supone que las empresas han adquirido determinadas capacidades, *know how* y aprendizajes diversos que les posibilitan competir con el producto importado en la plaza local bajo condiciones de protección (o beneficios diferenciales) mínimos. Más aún este alto nivel de competitividad depende del sistema. De este modo no sólo es requerida la eficiencia de la empresa, sino también de todo un sistema que se acomode para mantener una competitividad sistémica alta.
- c. *La producción bajo condiciones de rentabilidad extraordinaria genera sobre empleo.* Cuando las empresas son protegidas augurándoles una renta extraordinaria, estas producen por encima del nivel de empleo y producción asociado a la rentabilidad ordinaria; asegurando condiciones de sobre empleo y sobre producción. Ello a su vez conlleva sobre actividad y consumo en la provincia y sobre recaudación al Estado fueguino.
- d. *La producción bajo condiciones de rentabilidad ordinaria genera un nivel de empleo compatible con dicha tasa de ganancia, inferior al de la renta extraordinaria.* Cuando las empresas son protegidas augurándoles una renta ordinaria, estas producen

condiciones de empleo y producción compatibles, que a su vez son inferiores a las de la rentabilidad extraordinaria. Ello a su vez conlleva niveles de actividad y consumo en la provincia y recaudación al Estado fueguino, compatibles con un nivel inferior al de rentabilidad extraordinaria.

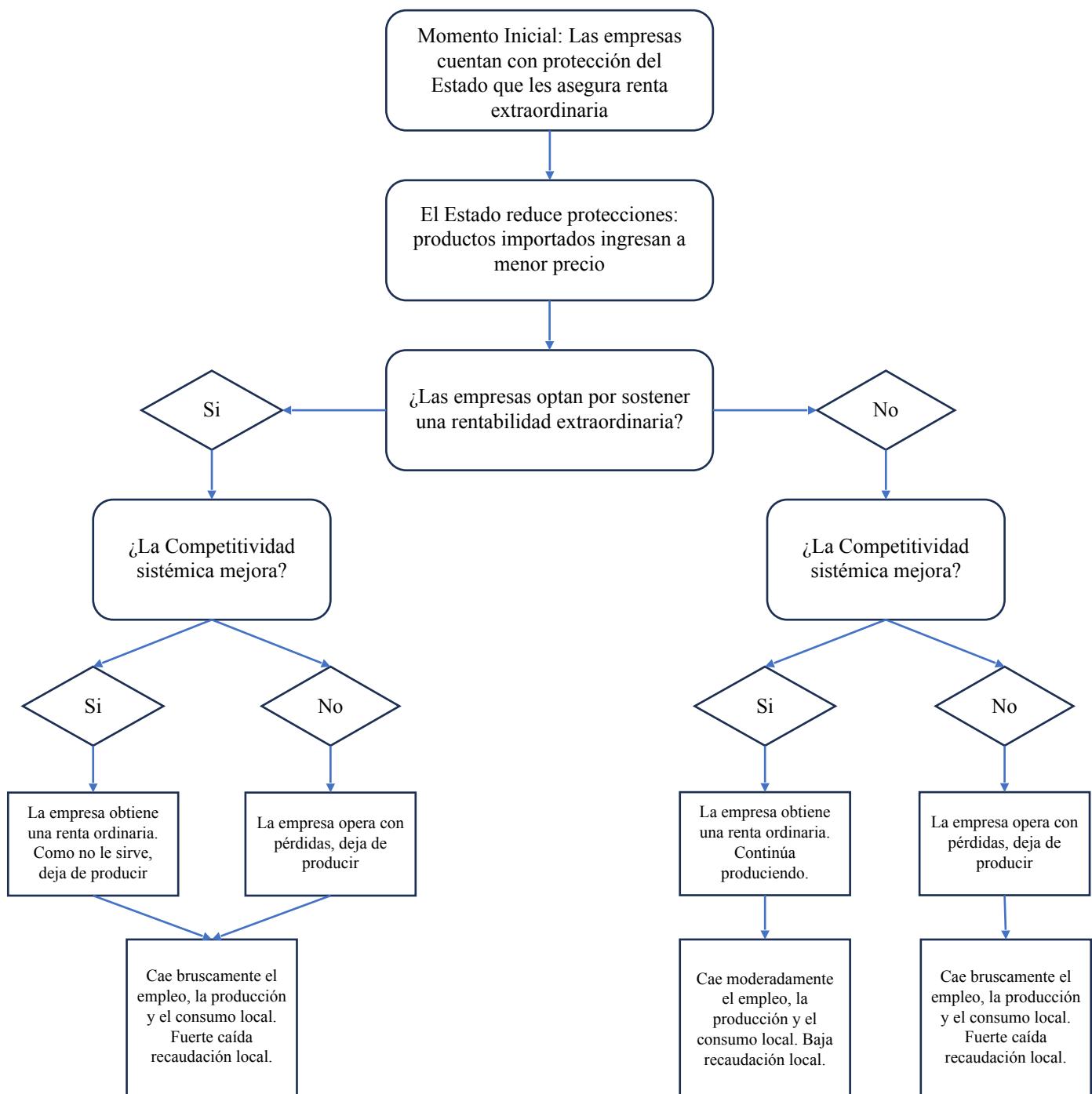
Conforme lo antes expuesto, en el momento inicial las empresas tienen una protección que les asegura una rentabilidad extraordinaria. Bajo estas condiciones, el Estado disminuye las protecciones a la industria fueguina, de modo tal que los productos importados ingresan a la plaza nacional y se ofrecen al consumidor a un precio más bajo que el producido bajo la protección.

Ante esta situación, las empresas pueden optar por sostener la rentabilidad extraordinaria. En este caso, si la competitividad sistémica mejorase, alcanzaría sólo para sostener una rentabilidad ordinaria. Como a la empresa no le satisface este nivel de renta, decide dejar de producir. En la provincia el resultado asociado a esta decisión, una caída brusca de la producción, el empleo y el consumo. Asimismo, cae la recaudación del fisco local. En el caso de que la competitividad sistémica no mejorase, la empresa operará en pérdida, situación que también la lleva al cierre. El resultado final es el mismo que el anterior, con caída brusca del empleo, consumo y recaudación local. Finalmente, en el escenario descrito; si la empresa no estuviese dispuesta a perder su rentabilidad extraordinaria, entonces el resultado será el cese masivo de la operación de las empresas, con su consecuente impacto para la actividad real y el empleo.

Si la empresa decide perder su renta extraordinaria y aceptar una renta ordinaria la situación cambia. En ese caso, si la competitividad del sistema mejora, se convalida una renta empresaria ordinaria, situación que traerá aparejado un menor nivel de producción y empleo que el asociado a la renta extraordinaria. Para el contexto provincial esto implica menores niveles de actividad y consumo; y por ende menor nivel de recaudación. Si bien la actividad cae, los niveles no son nulos. En el caso de que la competitividad sistémica no mejorase, la empresa operará en pérdida, situación que la lleva al cierre. El resultado final para este último caso implica caída brusca del empleo, consumo y recaudación local.

El diagrama expuesto a continuación refleja los distintos escenarios posibles en virtud de las decisiones que tomen las empresas y de la reacción del sistema competitivo que las rodea. Para cada escenario se espera un impacto sobre el empleo, la producción, el consumo y la recaudación del fisco provincial.

Diagrama de flujo decisorio



Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Es posible abordar la producción electrónica amparada en el subrégimen industrial de Tierra del Fuego a la luz de los conceptos teóricos antes expuestos. En el marco propuesto, el complejo entramado normativo que posibilita la producción en la provincia austral es en sí mismo un conjunto de medidas de protección que son requeridas para que esa producción pueda llevarse a cabo. Por un lado, los beneficios de exenciones para la importación de insumos; así como los diferenciales de aranceles e impuestos internos; constituyen entre otras las medidas de protección directas, que se suman a la internalización del IVA ventas como ganancia bruta por parte de las empresas promocionadas. Por otro lado, la naturaleza de un régimen ‘cerrado’ imposibilita el incentivo a la competencia; situación que convalida una realidad de unas doce empresas con proceso productivo autorizado para fabricación de teléfonos celulares donde tan solo dos grupos empresarios (Mirgor y Newsan) concentran el 82% de la producción actual. Para el caso de equipos de aire acondicionado hay 9 empresas autorizadas a producir, donde los grupos Newsan y BGH detentan el 62% de lo producido²⁷.

Todo lo expuesto configura el escenario descrito por Krueger (1974), Tullock (1980), Tornell (1991) y Sturzenegger (1991) para la consolidación de un régimen impulsado por el Estado Nacional de concesión normativa de protecciones industriales en Tierra del Fuego, que se sostiene en el tiempo²⁸, que favorece el comportamiento buscador de renta por parte de las empresas y que a su vez incluso impide la competencia en todo sentido, favoreciendo el surgimiento de rentas extraordinarias. De este modo, es válido mencionar, que si bien la piedra fundacional de los beneficios del régimen general es la Ley N° 19640 promulgada en 1972; el entramado normativo que configura el subrégimen industrial está dado por Decretos, Resoluciones e instrumentos de rango inferior, pasibles de ser derogados o modificados por funcionarios de turno sin necesidad de intervención del Congreso de la Nación; situación que incentiva el

²⁷ Datos provisorios del Ministerio de Producción y Ambiente de Tierra del Fuego para el mes de abril 2025.

²⁸ Si bien el hito fundacional ocurre con la promulgación de la Ley 19640 en mayo de 1972, la vida productiva del subrégimen no inicia sino hasta los años ‘80.

comportamiento de lobby permanente de las empresas promocionadas; con el objeto de sostener los beneficios que las protegen y aseguran su renta.

Así las cosas, la industria promocionada de Tierra del Fuego recibe una protección de parte del marco normativo gobernado por el Estado Nacional. Durante años ha generado capacidades endógenas, pero su camino de convergencia hacia los estándares de competitividad internacional ha sido desincentivado por la inconsistencia temporal de la propia legislación que la protege. La renta extraordinaria y el lobby activo para mantenerla ha prevalecido. Eventos recientes han externalizado la posibilidad de la eliminación de parte de las protecciones, situación que implicaría una pérdida de la competitividad-precio de los productos producidos localmente con relación a los importados; resultando en la potencial pérdida total de rentabilidad de las empresas y su eventual cierre. En este contexto se pone de manifiesto que la existencia de la producción promocionada en Tierra del Fuego sólo podrá continuar siendo competitiva en la plaza local si las empresas aceptan prescindir todo o parte de su renta extraordinaria; a la vez que la competitividad de todo el sistema mejora; con el objeto de ofrecer un precio menor en la plaza local que pueda competir con el importado.

Lo más relevante a considerar radica en los elementos que hacen a la competitividad sistémica, siempre que asumamos que el sistema tiene la capacidad de competir ofreciendo como resultado un precio al menos igual o incluso menor que el que el importador puede poner en la plaza local. Esa competitividad del sistema no sólo considera la productividad intra-firma, sino también otros componentes del entorno que para el caso se tornan muy relevantes:

- La presión fiscal que el Estado en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal) ejerce sobre el ecosistema productivo, así como la agilidad burocrática;
- la disponibilidad de factores productivos, capital físico y humano;
- la infraestructura del entorno; y
- la competencia en el ecosistema productivo.

En el sentido de lo expuesto, sólo aquellos escenarios en donde la empresa acepte rescindir sus actuales niveles de renta extraordinaria; y donde en entorno competitivo con especial énfasis en el rol del Estado aseguren una alta competitividad sistémica, la industria de Tierra del Fuego podrá internalizar sus aprendizajes y mantener su actividad productiva en competencia directa con los productos importados en una plaza local más competitiva y con beneficios para todos los consumidores. Es importante además mencionar, que el equilibrio parcial implícito para el nuevo escenario de una industria competitiva tiene asociado un menor nivel de producción, dado que ahora el mercado nacional se comparte con el ingreso de productos importados. Esto a su vez conlleva un menor nivel de empleo y por lo tanto también menores niveles de consumo y recaudación local en Tierra del Fuego, al menos en el corto plazo. Particularmente con respecto al nivel de empleo, la caída podría ser aún mayor que proporcional a la caída de la producción; ello en atención al caso en que la ganancia de la competitividad sistémica implicara necesariamente la incorporación de más factor capital en detrimento del factor trabajo.

Siguiendo esta línea de razonamiento, Rodrik (1998) plantea las tensiones que la globalización y los procesos de apertura del comercio internacional vinculados pueden generar entre los intereses del capital y del trabajo. Estas tensiones son las que surgen en Tierra del Fuego a partir del proceso anunciado por el Estado Nacional, donde el levantamiento parcial de las protecciones a los productos fabricados en el Área Aduanera Especial pone a prueba la capacidad sistémica de competir; y donde la exigencia de mayor eficiencia recae no sólo intra-firma, sino sobre todo el entramado vinculado. En ese sentido, la presión de la reducción de la ganancia extraordinaria tiene un límite que de resultar elevado necesitará inexorablemente de la mayor eficiencia sistémica para poder ofrecer un producto a un precio competitivo.

Volviendo sobre lo antes mencionado, el rol del Estado es muy relevante en la competitividad sistémica, no solo por la implicancia en la disminución de la carga de impuestos sobre toda la cadena productiva, que puede naturalmente desembocar en una mejora de la competitividad-precio; sino particularmente relevante para el caso, son las rigideces que los procesos productivos y demás condicionamientos que las empresas

promocionadas deben cumplimentar para acogerse a los beneficios; las cuales deberán flexibilizarse para la mejora de la competitividad, entre ellas se mencionan: las obligaciones de planta de personal mínima, de incorporación de procesos y/o insumos locales; y de condicionamiento de los ingresos de los insumos y partes importadas con un determinado nivel de desagregación.

Todas estas discusiones se han mantenido solapadas, mayormente por debajo de la opinión pública; es preciso en la oportunidad del contexto, exponerlas con claridad.

Referencias bibliográficas

- Baldwin, R. E. (1969). *The Case against Infant-Industry Tariff Protection.* Journal of Political Economy 77, pp. 295-305.
- CFI (2013). *Proyecto análisis sobre los incentivos vigentes para la sustitución de importaciones en insumos de productos electrónicos en Zona Franca de Manaos y recomendación de política para el Área Aduanera Especial de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.* Contrato de Obra Expediente 121850501. Biblioteca del Consejo Federal de Inversiones.
- Cosentino, M. A. (2004). *Beneficios fiscales y aduaneros en Tierra del Fuego.* Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Furtado, C. (1961). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento,* CEPAL.
- Garofalo, A. (2004). *Régimen especial fiscal y aduanero. Ley 19.640. Antecedentes, configuración y aplicabilidad del sub-régimen industrial.* Cámara Fueguina de la Pequeña y Mediana Industria, Buenos Aires.
- Hamilton, A. (1791). *Report on the subject of manufactures.*
- Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development.* Yale University Press.
- Kataishi, R. (2016). *La industria electrónica en Tierra del Fuego y el dilema de la competitividad. Argentina, Santa Fe, Argentina,* Conferencia. Red PyMes Mercosur XXI, 28-30 de septiembre, Tandil, Buenos Aires, Argentina.
- Krueger, A. O. (1974). *The Political Economy of the Rent-Seeking Society,* American Economic Review, American Economic Association, vol. 64(3), pp. 291-303.
- Krugman, P. (1994). *Competitiveness: A Dangerous Obsession.* Foreign Affairs; New York, Tomo 73 (2), p. 28.
- Lal, D. (1983). *The Poverty of Development Economics,* Institute of Economic Affairs, Londres.
- List, F. (1841). *The National System of Political Economy.*
- Ocampo, J.A. (1998). *Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL.* Revista de la CEPAL, N° 66, pp. 7-28.
- Porter, M. (1990). *La ventaja competitiva de las Naciones.* Harvard Deusto Business Review N° 44, pp. 3-26.

- Prebisch, R. (1950). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.
- Rayes, F. G. (2011). *Sustitución de importaciones en el marco de la Ley Nacional 19.640. Electrónica 2003 – 2011* (Tesis de Licenciatura en Economía). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Romano, S. (2014). *El régimen promocional de Tierra del Fuego: principales elementos normativos*, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Instituto de Desarrollo Económico e Innovación, Ushuaia, mimeo.
- Romano, S., Kataishi, R. y Durán, L. (2018). *La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640*. Economía, sociedad y territorio, vol. XVIII, núm. 58, El Colegio Mexiquense A.C., pp. 947-976.
- Romano, S. y Rayes, F. G. (2022). *La promoción industrial en el sur de la Argentina: Entre los desafíos pasados y la promesa de cambios estructurales*. Sociedad Fueguina 10, p.5.
- Schiff, M. y Valdez, A. (1992). *The political economy of agricultural pricing policy*. The John Hopkins University Press for The World Bank.
- Schorr, M. y Porcelli, L. (2014). *La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad*. Documentos de Investigación Social N° 26, UNSAM.
- Singer, H. (1949). *Post-war price relations between under-developed and industrialized countries*. United Nations.
- Sturzenegger, F. (1995). *Endogenous learning and trade policy*. Economic letters N° 49, pp. 429-433.
- Tornell, A (1991). *Time Inconsistency of Protectionist Programs*. The Quarterly Journal of Economics, vol. 106, issue 3, pp. 963-974.
- Tullock, G. (1980). *Efficient Rent Seeking*. En: Buchanan, J., Tollison, R. and Tullock, G., Eds., *Toward a Theory of Rent Seeking Society*, Texas A and M University Press, College Station, pp. 97-112.