

Universidad Siglo 21



Trabajo Final de Grado

Carrera: Contador Público

Provincia de Tierra del Fuego, Modelo de Desarrollo Económico Regional.

-Análisis de los Resultados de la Aplicación del Régimen de Promoción-

Autor: Eduardo José Guida

Legajo: VCPB17910

DNI: 16.800.064

Año 2019.

Resumen

En el presente trabajo, se analizaron los resultados económicos y sociales de la provincia de Tierra del Fuego sucedidos a raíz de la implementación del régimen de promoción de exención impositiva en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de la ley 19.640. El desarrollo se realizó desde una mirada retrospectiva, observando los cambios políticos acaecidos en el país durante las últimas décadas, con el objetivo de facilitar la comprensión del tema y así entender las consecuencias económicas de las distintas gestiones gubernamentales. Para ello se analizaron los movimientos migratorios de sus habitantes y el crecimiento demográfico logrado con la implantación del régimen promocional. Para su análisis, se adoptó una metodología que relacionó dos enfoques diferentes. Por un lado, un enfoque cualitativo permitió evaluar el desarrollo natural de los acontecimientos y entender el significado de las acciones de aquellos actores sociales. Por otro, desde un enfoque cuantitativo, la investigación se arribó a resultados que permitieron dotarla de un mayor grado de confiabilidad, reduciendo así a un mínimo la incertidumbre que pudiera contener si se hubiera realizado el análisis desde un solo punto de vista. Esta dualidad permitió confirmar que los resultados obtenidos coinciden con algunas investigaciones que se han hecho del régimen, así como con la mirada que los propios protagonistas tienen de este. De lo estudiado surge que Tierra del Fuego atravesó un proceso institucional complejo con marchas y contramarchas durante el proceso de desarrollo, que forman parte de un devenir histórico que permite comprender la dinámica institucional de la provincia y su problemática actual. En definitiva, el trabajo aporta información actualizada y brinda al lector un panorama de las derivaciones sociales y económicas generadas por la implementación del régimen promocional.

Palabras Clave

Geografía Política, Economía Regional, Modelo de Desarrollo, Desarrollo económico y social, Exención de impuestos.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the economic and social outcomes of Tierra del Fuego Province occurred after the implementation of the promotion scheme of tax exemption in the Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur of law 19.640 (Act 19.640). The analysis development was made from a retrospective view, considering politic changes Argentina went through in the past few decades, in order to provide insight into the subject matter and thus understand the economic consequences of the different government managements. For that purpose, the inhabitants' migratory movements and the demographic growth achieved with the promotion scheme were analyzed. In order to analyze this, a methodology that connected two different approaches was adopted. On one hand, a qualitative approach provided an assessment of the natural development of the events and an understanding of the meaning of each social actor's actions. On the other hand, a quantitative approach allowed the investigation to provide results that offered a greater degree of reliability, which minimized the uncertainty that a one approach analysis would provide. This duality confirmed that the obtained results are consistent with previous scheme investigations and with the perspective the actors have of the scheme. The analysis shows that Tierra del Fuego went through a complex institutional process with advances and setbacks on its development, which are part of a historical path that allows to understand the institutional dynamics of the province and its current problems. In conclusion, this paper gives updated information and provides the reader an overview of the social and economic ramifications generated by the implementation of the promotion scheme.

Key words

Political geography, regional economy, development model, social and economic development, tax exemption.

Índice

Introducción -----	5
Objetivos -----	6
Objetivo General -----	6
Objetivos Específicos -----	6
Marco teórico -----	7
Marco metodológico -----	11
Metodología -----	11
Técnicas e Instrumentos -----	14
Estructura del trabajo -----	14
Capítulo Primero -----	17
1. Factores determinantes del desarrollo económico fueguino. -----	17
1.1. La tierra. -----	18
1.1.1. La ubicación geográfica -----	19
1.1.2. El factor climático -----	20
1.1.3. La geomorfología -----	22
1.1.4. Insularidad. -----	23
1.1.5. La riqueza territorial. -----	26
2.1. El trabajo. -----	28
2.1.1. La evolución de la población fueguina -----	29
2.1.2. El sistema productivo -----	31
2.2. El capital. -----	33
2.2.1. El capital de las familias -----	34
2.2.2. El capital estatal -----	35
2.2.3. El capital privado -----	37
Capítulo Segundo -----	40

2. Antecedentes históricos -----	40
2.1. Circunstancias que motivaron la implementación del régimen -----	42
2.2. El contexto histórico. Orígenes de la ley 19.640. -----	43
2.3. El desarrollo territorial, la promoción industrial -----	46
Capítulo Tercero -----	50
3. Los impuestos y la ley 19.640. -----	50
3.1. Conceptos básicos y lineamientos generales de la ley -----	52
3.2. Funcionamiento y evolución de la ley 19.640 -----	57
3.3. Indicadores económicos provinciales -----	67
Conclusiones finales -----	78
Referencias -----	83
Bibliografía consultada: -----	83
Páginas web consultadas: -----	86

Introducción

Este trabajo analiza los efectos económicos y sociales derivados de la implementación del régimen de promoción industrial, en la provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, mediante la ley 19.640 sancionada el 16 mayo de 1972.

En el transcurso del mismo se expone un panorama de los procesos históricos y políticos ocurridos en el país durante las últimas décadas y las consecuencias económicas resultante de ellos. Así, desde esta perspectiva, poder entender algunas de estas circunstancias que tuvieron influencia en el desarrollo económico y social de la región.

Resulta esencial para analizar este modelo de promoción, no dejar de considerar el contexto geopolítico de la época, el cual motivó el restablecimiento de este régimen que se aproximaba bastante al técnicamente conocido como de área franca.

Por otro lado es preciso tener en cuenta la posición geográfica, la insularidad y su ubicación extremadamente alejada de los grandes mercados, como condicionantes a una dependencia prácticamente inevitable al régimen.

Se analiza también la evolución de los flujos migratorios de los habitantes, que en los últimos años en busca de mejores remuneraciones, fueron poblando el territorio y produjeron importantes cambios demográficos. Esta investigación analiza su evolución y la eficacia alcanzada por este modelo de desarrollo regional y las derivaciones acaecidas en el ámbito laboral e institucional de los últimos años.

A través de los avances en el tratamiento del tema nos adentramos, en algunos aspectos relacionados con las importantes mejoras alcanzadas en el bienestar de la población de la actual provincia de Tierra del Fuego.

El análisis del régimen de promoción, atañe tanto el desarrollo económico como el desarrollo social. Este ahonda sobre las consecuencias de la implantación de industrias y la relación de estas con la producción y el empleo. La evaluación de su utilidad, no apunta solo a la economía regional, sino también a las políticas nacionales de desarrollo tecnológico e industrial y su injerencia en el posicionamiento del país en el nuevo contexto internacional.

En definitiva, este trabajo se suma a la lista de documentos ya publicados con el fin de estimular el conocimiento sobre la economía fueguina e impulsar la investigación. Brinda al lector un panorama de las derivaciones socioeconómicas y le aporta información de los resultados producto de la implementación del régimen promocional de la ley 19.640.

Objetivos

Objetivo General

Analizar los resultados económicos y sociales en la provincia de Tierra del Fuego y los beneficios de la aplicación del régimen de promoción implementado por la ley 19.640.

Objetivos Específicos

Evaluar el crecimiento demográfico y económico de la región, como resultado de la implementación de la ley 19.640.

Examinar el proceso evolutivo de la norma durante los últimos años y su adaptación a la nueva realidad económica y social de la provincia de Tierra del Fuego.

Analizar la contribución de la ley al actual contexto provincial, su interacción con los mercados y su utilidad en la determinación de las políticas económicas del país.

Evaluar la conveniencia o no de la continuidad de la norma que beneficia la región, ante la inminente finalización de vigencia de la ley en el año 2023.

Marco teórico

Al hacer un análisis sobre las políticas de promoción industrial implementadas por los gobiernos en general, pueden tener algunos de los siguientes propósitos.

Uno de ellos, es aplicar una política pública con una visión tradicional, promover un sector para dar solución a una falla de mercado. Es el caso donde el Estado interviene con la intención de remediar o morigerar un problema.

El otro de los objetivos se da cuando el Estado participa con un mayor grado de intervención, en tal caso, no solo buscará solucionar las fallas de mercado, sino también intenta crear las bases necesarias donde los sectores que se benefician por las políticas de promoción puedan encontrar los incentivos necesarios para desarrollar su actividad.

La política tributaria, no tiene solo fines recaudatorios, a través de estas políticas el Estado cuenta con una herramienta para distribuir riquezas en la sociedad (Casares, 2014).

El estado es quien se encarga de generar, a través de sus políticas, un contexto apropiado para el desarrollo industrial, comercial y de servicios, para el arribo de capitales privados los cuales son indispensable para el desarrollo económico de una región (Gahn y Gardiner, 2016).

En los estados modernos, las políticas fiscales apuntan a direccionar recursos a sectores de la economía menos desarrollados con el fin de alcanzar sus fines. La forma concreta en que el Estado determina los montos y la composición de sus recaudaciones y erogaciones expresa las políticas fiscales que adopta (Rocca, 2012).

Desde el punto de vista económico, se le asigna a la política tributaria diversos objetivos como ser: Favorecer o frenar determinada forma de explotación; facilitar la fabricación de ciertos bienes; la realización de determinadas negociaciones, así como actuar sobre la coyuntura y promover el desarrollo económico (Casares, 2014).

La política tributaria de conformación de ahorro público con destino a financiar la inversión del Estado, afecta el desarrollo económico. Esto se manifiesta en la influencia que estas políticas ejercen en la tasa y estructura de inversión y consumos privados (Casares, 2014).

En un modelo de región promocionada, los incentivos a la acumulación de capital, logran resultados efectivos en el corto plazo, ya que estas políticas fiscales cuentan con la capacidad de alentar el ahorro privado y por ende estimular la estructura de inversión privada.

La ley 19.640 estableció un régimen fiscal y aduanero especial para lo que era entonces el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, cuyos objetivos estratégicos y políticos estaban destinados a poblar la región con habitantes argentinos (Peralta Saggiorato, 2015).

La promoción de inversiones de las áreas más relegadas, aparece como la estrategia más simple y adecuada, cuando se pretende generar crecimiento. Es así como el régimen de promoción implementado en Tierra del Fuego, resultó una herramienta fundamental para asegurar el crecimiento del otrora Territorio Nacional.

La ley junto al conjunto de normas reglamentarias constituye la política de promoción más sostenida en la historia argentina y también una de las herramientas más relevantes de los últimos 40 años en términos socioeconómicos (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

El beneficio económico, provocó que una gran cantidad de empresas industriales se instalaran en el territorio. Esta incipiente industria, ávida de mano de obra, motivó que muchos habitantes de otras provincias fueran atraídos por la importante demanda laboral y las altas remuneraciones.

Obviamente, el éxito de un programa de desarrollo industrial es posible siempre y cuando se logre constituir una fuerza social que tenga interés en ello y sea capaz de llevarlo adelante. (Castells y Schorr, 2015).

El gobierno militar de aquel entonces logró su objetivo; pretendió que ciudadanos argentinos se radicasen en la región, ya que los habitantes del Territorio en un gran número eran extranjeros, mayoritariamente chilenos.

En 1970, la cantidad de habitantes radicados en la provincia de Tierra del Fuego era de 13.431 (IPIEC, 2016). A partir de la entrada en vigencia del sistema de promoción, la cantidad de habitantes en el año 2010 llegó a 127.205 (IPIEC, 2016), se espera que Tierra del Fuego, en 2020 alcance una población de 173.432 habitantes (INDEC, 2019).

La herramienta utilizada por el gobierno de aquel entonces, para alentar la radicación de argentinos en el Territorio, fue justamente, la ley 19.640, la misma sólo estableció los lineamientos de carácter más general en el que el régimen se desenvuelve (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

Durante esta primera década, los vaivenes institucionales, entre golpes de Estado y períodos de democracia, impidieron consolidar una estabilidad política; periodos hiperinflacionarios, apertura económica al comercio mundial, sin barreras de protección a las importaciones y exportaciones, perjudicaron la industria fueguina.

A principios de la década de 1980, el país intenta impulsar el establecimiento de industrias, pero el gobierno militar de esa época, llevaba adelante una apertura económica con el mundo y levantó de barreras arancelarias que regulaban las importaciones. La industria argentina sin la protección de los aranceles a las importaciones, estaba expuesta a la competencia de productos del exterior, que ingresaban al mercado con mejores precios.

Para muchas de estas empresas, el régimen de promoción de ley 19640, implementado para el Territorio de Tierra del Fuego, fue una salida a la crisis que les permitió subsistir.

La normativa legal argentina permite este tipo de incentivos fiscales, como lo expresa su artículo 1° la ley de promoción industrial que tiene por objeto promover la expansión de la capacidad industrial del país, con el fin de fortalecer la participación de la empresa privada.

Por otro lado la misma ley es que estos privilegios, sean temporales y no podrán concederse por un plazo mayor de diez años.

El vencimiento de la ley 19.640, se cumpliría en el año 2013, sin embargo mediante Decreto 1.234/07 del Poder Ejecutivo Nacional, esta fue extendida hasta el año 2023. El mismo decreto menciona en sus considerandos, al extender el período de vigencia de la ley 19.640, cuestiones precisas que justifican la extensión hasta el año 2023 del régimen de promoción.

Durante la última década, se incrementó en la provincia la actividad industrial y fundamentalmente la electrónica. Estas fábricas fueguinas envían, al territorio continental, el total de los artículos que se producen en la isla, como es el caso de la telefonía celular, computadoras, televisores, microondas, acondicionadores de aire, etc.

Cuando los regímenes de promoción industrial son exitosos, los estados nacionales cuentan con un espacio de soberanía, que les permite llevar adelante políticas de desarrollo productivo. (Gahn y Gardiner, 2016).

Actualmente, el régimen de promoción de la Ley 19.640, es un importante factor de crecimiento económico y desarrollo social para la provincia, como así también se ha convertido en un elemento utilizado estratégicamente en la política económica nacional.

Sobre la base del marco conceptual aquí expuesto, el trabajo pretende analizar el impacto que implicó, a casi medio siglo de su sanción, la aplicación del régimen de promoción implementado por la ley 19.640 y los resultados económicos y sociales alcanzados en la provincia de Tierra del Fuego.

Marco metodológico

Metodología

El presente trabajo de investigación, intenta producir un conocimiento lo más objetivo posible, es por ello que resulta necesario arribar a las conclusiones de forma clara y precisa.

Según Sampieri, Fernández y Baptista, (2014) “La investigación científica se concibe como un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno; es dinámica, cambiante y evolutiva.” (p. 25).

El desarrollo del estudio de estos hechos, se expone de forma retrospectiva, analizando los antecedentes históricos, su particular condición y evolución hasta llegar a la actualidad del régimen promocional de Tierra del Fuego. Esta investigación diacrónica intenta detectar aquellas relaciones o influencias que produjeron cambios y efectos en la normativa y el comportamiento del régimen. La metodología empleada para realizar el trabajo está asentada en dos diferentes enfoques:

Desde un enfoque cualitativo, apunta a una lógica de proceso más inductiva, basado en explorar y describir, generando figuras teóricas. Este enfoque más holístico permite que el proceso de indagación sea abarcativa y flexible para reconstruir la realidad tal como la observan los diferentes actores sociales. De este modo se puede evaluar el desarrollo natural de los acontecimientos y nos ofrece una perspectiva más amplia, que permite entender del significado de las decisiones tomadas.

Por otro lado las experiencias de los participantes también construyen un conocimiento, enriquecido por la diversidad de ideologías con la característica única que aporta cada individuo.

Desde un enfoque cuantitativo, la investigación pretende arribar a resultados libres de incertidumbre y con un mínimo de error, intentando determinar si estos coinciden con los conocimientos previos que se tienen del régimen.

Este enfoque metodológico es más estructurado y rígido ajustado a reglas lógicas para la recolección de datos que le aporten a la investigación, validez y confiabilidad a las conclusiones que se arriba. Con esta metodología, se pretende fundamentalmente someter a prueba si lo que se ha investigado anteriormente, durante el proceso de revisión de la literatura existente y construcción del marco teórico, se condice con el análisis cuantitativo.

Sampieri, Fernández y Baptista, (2014), dicen Que desde su punto de vista, ambos enfoques resultan muy valiosos y realizan aportes al avance del conocimiento. Ninguno es intrínsecamente mejor que el otro, sólo establecen diferentes aproximaciones al estudio de un fenómeno.

La investigación cualitativa le aporta por un lado profundidad a los datos y riqueza interpretativa contextualizada en un ambiente o entorno, enriquecido con detalles y experiencias únicas de los diferentes actores sociales (Sampieri, et al, 2014).

Por otra parte la investigación cuantitativa nos ofrece la posibilidad de contar con datos generales y resultados más amplios, nos brinda facilidad para el control y cálculo estadístico de las mediciones. Ofrece una oportunidad de réplica de la investigación y la posibilidad de realizar un enfoque puntual sobre aspectos específicos del fenómeno de estudio, complementariamente facilita la comparación entre estudios de similares características (Sampieri, et al, 2014).

De esta manera, se intentará una composición metodológica mixta que a mi entender, ofrece información válida y de relevancia, útil para arribar a conclusiones sólidas y confiables.

Esta técnica nos ofrece la dinámica apropiada para alcanzar los objetivos propuestos.

Respecto de las fuentes de información:

- Se recopiló información de fuentes primaria en relación a la legislación y la normativa legal que reglamenta articula el funcionamiento el régimen de promoción, para poder comprender e interpretar más profundamente los alcances y efectos de la misma.
- Se recogió información de fuente secundaria con el objetivo de establecer un panorama general de los hechos y acontecimientos. Para ello se recurrió a información de literatura especializada en el mencionado régimen de promoción.

Esta información se contrastó con informes económicos disponibles, elaborados por organismos oficiales, provinciales y nacionales, como el emanado de organizaciones responsables de llevar adelante un relevamiento retrospectivo de datos estadísticos, del crecimiento económico y poblacional y los resultados de las políticas de la gestión de Estado.

El enfoque de este trabajo se basa en el método de recolección de datos y no se realiza una medición numérica, por lo que el análisis resultando no es estadístico.

Básicamente este tipo de recolección de datos nos permite arribar a resultados vistos desde la perspectiva de otros participantes. Por ello la investigación se lleva adelante como un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos aplicados al estudio del régimen de promoción.

- Observación de datos o documentos base del proceso.
- Análisis de las fuentes anteriormente descriptas.
- Evaluación el desarrollo natural de los sucesos.
- Reflexión desde una perspectiva interpretativa de las acciones.
- Lógica de razonamiento deductivo.
- Construcción y/o demostración de teoría.
- Réplica y comparación con otros enfoques.

Técnicas e Instrumentos

Objetivos	Analizar los resultados económicos y sociales en la provincia de Tierra del Fuego. Analizar los beneficios de la aplicación del régimen de promoción de la ley 19.640.
Datos a relevar	Informes económicos, elaborados por organismos oficiales, nacionales y provinciales. Censos y datos estadísticos retrospectivos emanados de organismos oficiales. Reseñas de los resultados de la aplicación de las políticas de la gestión del Estado. Material bibliográfico de autores reconocidos en el área de esta investigación,
Técnicas y Procesos	Observación de datos o documentos base del proceso. Evaluación el desarrollo natural de los sucesos. Reflexión desde una perspectiva interpretativa de las acciones. Lógica de razonamiento deductivo. Construcción y/o demostración de teoría. Réplica y comparación con otros enfoques.
Instrumento utilizado	Recopilación de información de fuentes primaria. Recopilación de información de fuente secundaria.
Resultado final	El resultado final surge del material consultado y analizado, y del objeto formulado para la investigación. Apoyado este en los datos relevados e interpretados, luego de un proceso de evaluación y reflexión. El fin último a través de los avances logrados, es la formulación de argumentos propios para dar respuesta a la cuestión de la investigación.
Valor agregado	Obtención de información actualizada y completa del funcionamiento del régimen de promoción implementado por la ley 19.640.

Estructura del trabajo

El capítulo primero del presente trabajo realiza un análisis teórico desde una visión neoclásica del desarrollo económico, tomando como base del análisis, los principales factores productivos, la tierra, el trabajo y el capital.

En el tratamiento de cada uno de ellos se elabora una breve síntesis, de aquellos elementos que fueron condicionantes para el desarrollo económico fueguino. A partir de este análisis, comenzar a entender el desarrollo humano y el progreso económico alcanzado en Tierra del Fuego, dada su dotación de recursos y su potencial productivo.

Durante el trayecto se analizan datos estadísticos oficiales y los distintos indicadores sectoriales de la economía provincial, a fin de dimensionar las distintas variables que hacen al

desarrollo económico y el crecimiento poblacional, contrastando el análisis con trabajos de investigación que analizan los resultados de la aplicación de las políticas de gestión del Estado.

En el capítulo segundo, se realiza recorrido enfatizando aquellos acontecimientos históricos nacionales y provinciales, que incidieron en el desarrollo, no sólo del el aspecto económico que es la cuestión central del estudio, sino también en el aspecto humano y social de Tierra del Fuego.

A fin de mantener el hilo conductor del presente análisis, la descripción histórica está contextualizada en los distintos períodos políticos observando las circunstancias en las que ocurrieron los hechos, con el propósito de construir una caracterización del contexto en que se dio el proceso de cambios de la organización de la sociedad fueguina.

En base a estas circunstancias, comprender cuáles fueron las causas que motivan la creación del actual régimen de promoción, desde este punto de vista interpretar la magnitud del efecto que este hecho ha tenido para el desarrollo provincial.

En el capítulo tercero se analizan los fundamentos y finalidad de los impuestos, el efecto distributivo que ellos tienen sobre la sociedad y como estos permiten implementar estrategias económicas de estímulo selectivo y de control de desarrollo de una región.

El lector encontrará en este capítulo una breve explicación del funcionamiento de la ley del proceso evolutivo de la norma y su capacidad de adaptación a la nueva realidad económica y social, sea esta provincial o nacional. Basado este análisis, en los períodos donde se han producido los cambios más significativos en la evolución provincial, desde la creación de la ley hasta la actualidad.

Para analizar la contribución de la ley al actual contexto provincial, su interacción con los mercados y su utilidad en la determinación de las políticas económicas del país, realizamos un análisis de la economía, desde el punto de vista tradicional de la distribución sectorial.

Este análisis permite determinar la participación que los distintos sectores tienen en la composición del PBG de Tierra del Fuego y en la generación de riqueza.

Para ello se ha consultado y analizado, Informes económicos, elaborados por organismos oficiales, nacionales y provinciales, censos y datos estadísticos retrospectivos emanados de organismos oficiales y reseñas de los resultados de la aplicación de las políticas de la gestión del Estado.

De esta manera arribar finalmente al resultado final del presente trabajo, el cual surge del material analizado y del objetivo formulado para la investigación. En él se encuentran las conclusiones a las que se han arribado luego de haber observado los datos y documentos base del proceso y la evaluación del desarrollo de los acontecimientos históricos.

La reflexión, desde una perspectiva interpretativa de las acciones, permite la construcción o demostración teórica y la comparación con otros trabajos de investigación que han analizado la temática desde distintos enfoques.

Una serie de conclusiones extraídas de este estudio podrían ser también válidas para brindar información actualizada y completa del funcionamiento del régimen de promoción implementado por la ley 19.640.

Capítulo Primero

1. Factores determinantes del desarrollo económico fueguino.

Es esencial realizar el análisis de ciertos factores que fueron condicionantes e incluso determinantes para el desarrollo económico de Tierra del Fuego. Por ello es necesario establecer con claridad la contribución que cada factor tuvo para el desarrollo de la región.

Para fomentar el desarrollo económico, es importante detectar las variables que involucran este fenómeno, por ello resulta indispensable considerar los recursos naturales, cadenas productivas, políticas económicas, entre otros (Estrella Zamora, Gaona Tamez y Nahuat Arreguin, 2015).

Ahora bien, si realizamos un estudio teórico desde una visión neoclásica del desarrollo económico, vemos que esta toma como base de análisis determinados factores productivos y el supuesto de la perfecta movilidad de estos factores, para determinar el potencial de la región.

Ellos los clasifican en tres grandes grupos; la tierra, el trabajo y el capital. En un principio, los economistas más tradicionales, daban por hecho que para crecer alcanzaba con el aumento de la cuantía de estos factores, en especial el trabajo y el capital.

Siguiendo esta línea de pensamiento, los patrones de desarrollo deben enfocarse exclusivamente en la abundancia factorial, que se traduce en el uso de amplias extensiones de tierra orientadas a la agricultura ganadería o las actividades extractivas (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

Hoy en día, se entiende que para el crecimiento económico de una región, los avances del conocimiento científico y técnico juegan un rol fundamental. Por lo tanto, podríamos incorporar a los tres factores productivos el conocimiento humano, el know-how asociado al factor trabajo y el desarrollo de la tecnología, que está coligada al capital.

En el caso particular de Tierra del Fuego, veremos que los factores productivos provinciales para el desarrollo económico, son exigüos y el mercado no fue capaz de asignar los recursos de forma eficiente. Por sí solos fueron insuficientes, esta situación produjo en la economía de este mercado un estancamiento que impidió a la sociedad, comenzar una actividad económica que pudiera desarrollarse y ser sostenida en el tiempo.

1.1. La tierra.

La tierra es la fuente o materia de donde se extrae la riqueza, esto ha sido reconocido desde hace mucho tiempo por ello debemos considerar el importante papel que juega la geografía en el crecimiento de una región.

A la hora de considerar contextos económicos, es muy importante la ubicación de la tierra respecto de los mercados, la eficiencia y los costos, tanto para la actividad agropecuaria como para la actividad industrial y para el asentamiento de los centros urbanos.

Las familias como las empresas, buscan reducir los costos de transporte en los que deben incurrir para adquirir las mercaderías, motivo por el cual procuran asentarse en lugares que les permita reducir al mínimo posible las distancias a los mercados, intentando así minimizar estos costos.

La tierra no es un factor simple, debemos considerarlo como un elemento complejo, compuesto por múltiples variables que no pueden dejar de considerarse como: la localización geográfica, los factores climatológicos, geológicos y los recursos naturales, entre otros tantos.

Prácticamente todos los economistas han coincidido en afirmar que todas estas variables, tienen un impacto directo sobre el crecimiento económico y terminan afectando en definitiva la productividad, la estructura económica, los costos de transporte y la competitividad.

1.1.1. La ubicación geográfica

Dicho esto se expone una breve descripción de la ubicación geográfica de la Provincia de Tierra del Fuego, con el fin de facilitar el análisis de este aspecto y comprender el papel trascendental que ha tenido la distancia, en el desarrollo socioeconómico provincial.

La ubicación geográfica, es un rasgo distintivo de la Provincia de Tierra del Fuego, se encuentra ubicada en el extremo austral del Continente Americano. Esta posición es única, no solo a nivel continental, sino a nivel global, según el Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos (IPIEC, 2019).

La Tierra del Fuego es un archipiélago ubicado entre los paralelos sureños 52° y 56°, encuadrado por los meridianos occidentales 63° y 75°. Una multitud de islas grandes, medianas y pequeñas, islotes e isleos, se apiñan en torno a una tierra mayor o isla principal, cuya figura puede simplificarse como un triángulo casi equilátero (IPIEC. 2019).

Algunos expertos han analizado el papel que juega la localización y los efectos que esta causa sobre el desarrollo socioeconómico de una determinada región. Los economistas, procuran encontrar explicación a los cambios económicos que se producen en las sociedades, analizan su evolución e investigan de qué manera ciertos factores o acontecimientos afectan las poblaciones.

Al analizar la economía de la Provincia de Tierra del Fuego, es inadmisibile prescindir de la consideración a su ubicación, la cual genera grandes desventajas competitivas (Ansaldi 2016). A modo de ejemplo, según el Instituto Geográfico Nacional (IGN), Ushuaia dista de Buenos aires 2.073 Km; de Córdoba 2.618 Km y S.S. Jujuy 3.408 Km (IGN, 2019), estos datos están determinados por coordenadas geográficas y no transitando por rutas en las que en la realidad se trasladan las mercaderías.

Si analizamos las distancias de los centros de producción a los centros de consumo, necesariamente debemos incorporar el costo del transporte al análisis. Esto nos permitirá ver el efecto que causa sobre las decisiones de la localización industrial y la oportunidad de crecimiento de las poblaciones.

Esta incorporación, presupone modificar los resultados finales de cualquier estudio económico, sobre todo en lo que se refiere a los efectos que produce los costos del transporte sobre la renta de las empresas.

Mayores costos del transporte llevan a menores niveles de inversión, una menor tasa de ahorro, menores exportaciones de servicios, un menor acceso a tecnología y conocimiento y finalmente una reducción en el empleo (González, 2010).

La idea de considerar la distancia que hay entre los centros de producción y de consumo, como un costo que debe asumir el mercado, no es nueva. Es indudable que el transporte es un factor que está íntimamente ligado a la economía y es parte de ella. Sin el sistema de transporte, no es posible proporcionar el bien económico, la infraestructura se constituye en un factor de producción y la movilidad en un determinante del costo y del mercado.

Sin lugar a dudas, Tierra de Fuego al hallarse en el extremo sur del continente americano y estar alejada de los principales centros de consumo, acarrea una desventaja competitiva de logística y distancia, motivo por el cual resulta indispensable la intervención del Estado para desarrollar esta región geográfica (Ansaldi, 2016).

1.1.2. El factor climático

El clima es otro factor condicionante para el desarrollo económico de cualquier región. La dinámica del factor meteorológico define el tipo de desarrollo de las diferentes regiones. Este tiene un efecto directo tanto para la agricultura como para la ganadería, los climas

templados son más favorables para el desarrollo de una actividad agrícola, en cambio en los climas fríos extremos, solo unas pocas especies vegetales y animales logran adaptarse.

En el caso de Tierra del Fuego la condición climatológica que presenta la provincia está íntimamente relacionada a las latitudes en que se encuentra ubicada. En la ciudad de Ushuaia, la temperatura promedio en el del año 2016 se mantuvo en los 9 °C en el mes de enero, mientras que en mes de julio cayó por debajo de los 3 °C pudiendo superar los -10 °C en ocasiones excepcionales (INDEC, 2019).

La temperatura más baja en la ciudad de Ushuaia, fue registrada por el Servicio Meteorológico Nacional, el 30 de junio de 1992, alcanzando los -13,8 °C tomada a una altitud inferior a los 300 metros sobre el nivel del mar (SMN, 2019).

La zona sur de la Isla Grande es fustigada por el viento oceánico que le aporta humedad, según el Servicio Meteorológico Nacional, en el año 2016 el promedio anual de precipitaciones en la ciudad de Ushuaia, fue de 339,3 mm (INDEC, 2019) con presencia de abundantes nevadas invernales, que incluso en algunos lugares elevados de la cordillera persisten de un año a otro.

La zona norte de la isla, es mucho más árida, las lluvias resultan menos copiosas que en la zona andina, las nevadas son menos abundantes y tiene como agravante que es continuamente azotada por intensos vientos que frecuentemente alcanzan los 100 Km/h.

Es esencial comprender como se articula la interacción del ser humano con la naturaleza, y como esta en ocasiones, determina gran parte de las conductas y actividades económicas que realiza una sociedad.

El clima es un elemento determinante en las conductas y el comportamiento de las personas, al realizar las labores. Al introducirnos en el análisis del factor humano, veremos de qué manera el clima afecta la actividad económica de Tierra del Fuego.

Con la reiterada exposición a las bajas temperaturas, algunas personas consiguen en cierto modo adaptarse a las tareas en condiciones de frío. Los nacidos en esta provincia cuentan con una mayor resistencia a las bajas temperaturas, que los no nacidos en la provincia.

Por otro lado hoy en día, gracias a los avances tecnológicos se hizo posible el acondicionamiento del ambiente laboral, esto permite realizar actividades y llevar adelante un ritmo de vida similar al de las regiones más cálidas.

Por último el otro aspecto que debemos considerar, ya mencionado al principio, Tierra del Fuego en la época invernal es azotada por intensas nevadas. Estas nevadas y la acumulación de hielo, inevitablemente también dificultan la movilidad.

1.1.3. La geomorfología

La provincia cuenta con una superficie de 1.002.445 km² (INDEC, 2019), esto representa algo más de una cuarta parte del total del país, pero hay que considerar que poco menos de un millón de kilómetros cuadrados corresponden al Sector Antártico. Esto nos dejar ver lo escaso del territorio productivo, con una superficie de unos 21.571 km² (INDEC, 2019) que corresponden a la mitad argentina de la Isla Grande de Tierra del Fuego, donde se encuentra establecida la mayor parte de la población.

La provincia forma parte de la región patagónica, aunque es parte de ella, no integra físicamente la porción continental patagónica, sino que el territorio está compuesto por un conjunto de islas, que emergen en el extremo sur, en el área de la plataforma continental sobre que están situadas.

Sin pretender ahondar demasiado en este tema en este punto, solo contemplaremos algunos aspectos de la Isla Grande de Tierra del Fuego, ya que es allí donde se encuentra localizada el principal asiento de la actividad económica.

Esta isla posee dos sectores con una topografía bien disímil, esto nos permite establecer dos zonas con marcadas diferencias geomorfológicas, esta distinción es útil a la hora de analizar y entender el desarrollo y el asentamiento urbano de la isla.

En esta oportunidad, la condición de insularidad y aislamiento de Tierra del Fuego, jugó a favor de la implementación de esta ley. Esta condición fue la determinante a la hora de la elección, por parte del Poder Ejecutivo Nacional, del lugar físico para implementar la política de promoción fiscal.

En cierta medida el reducido tamaño de los territorios insulares, facilita la implementación de las políticas propuestas por el estado, esta situación debería ser analizada y tenida en consideración a la hora de la implementación de las políticas económicas.

Ciertamente esta situación fue tenida en cuenta por el gobierno de la época, el PEN también alega que la característica insular de Tierra del Fuego es la indicada para facilitar la fiscalización, evitándose así que las mercaderías que se importen por su jurisdicción, puedan ser desviadas ilícitamente de su destino previsto. (Ansaldi, 2016).

1.1.4. Insularidad.

La mayoría de los textos que abordan la temática insular, suelen definir a una isla como una porción de tierra completamente rodeada de agua. Esta definición, si bien es simple, suele incorporar alguna salvedad haciendo referencia a su tamaño, instalando la idea de que esta debe ser de una determinada extensión para ser considerada como tal, si bien es muy ambigua, es la mas adoptada, ya que los términos que la definen no han sido por completo establecidos.

Como hemos estado viendo, al analizar los factores que determinan el desarrollo económico regional, son múltiples las cuestiones que intervienen. En el caso de las economías de los territorios insulares son dos las que destacan por su fundamental importancia, el tamaño y la accesibilidad.

Al hablar de tamaño, no solo hacemos referencia al espacio físico que ocupa la isla, sino que apuntamos a la importancia de la economía del enclave insular. Existe un criterio ampliamente aceptado por la mayor parte de la bibliografía sobre economías insulares, estos asumen, que los tres indicadores más importantes en la medición del tamaño económico son: la población, el producto interno bruto (PIB) y la extensión superficial.

Podrían tenerse en cuenta otros indicadores diferentes al PIB, que cuenten con una capacidad de análisis que va más allá de la medición de la producción económica. Parámetros que tomen en consideración las características propias de las islas, como el índice de competitividad regional, que podría expresar determinadas condiciones distintivas del territorio de manera puntual, como la vulnerabilidad económica y social que conlleva las desventajas naturales permanentes de esta región.

El otro concepto importante es la accesibilidad. Para penetrar en el análisis de este concepto, debemos destacar una serie de elementos,

La red de comunicaciones estará condicionada por diversos factores, como ser el de territorio, su morfología, la localización, así como las dificultades que el territorio presenta. También tiene influencia la característica de los flujos, su movilidad, volumen y tipo de elemento movilizad.

Vemos que este concepto incorpora determinadas características que hacen condicionar la llegada de los diferentes cambios sociales, dado el caso de tierra del fuego también incluye el proceso de industrialización.

Llegado a este punto podemos decir que el desarrollo de una región, en términos económico, depende también en parte de las políticas de conectividad que se implementen.

El sentido de estas políticas, es mantener el sistema productivo en un movimiento continuo y sin interrupciones, con un flujo de actividad económica capaz de perdurar en el

tiempo. Ello implica que el sistema debe asegurar la comunicación, entre los centros que proveen insumos y materia prima para la producción de bienes y servicios y la distribución de los mismos.

La Isla Grande de Tierra del Fuego es la más cercana al continente, está separada por el Estrecho de Magallanes cuyas aguas en casi su totalidad pertenecen a Chile.

Es evidente, que para cumplir con el objetivo pretendido por la ley de promoción, esta tuvo que ser acompañada por acciones concretas, que permitieran no solo la llegada de inversiones de capital, sino también la llegada de personas que aporten la mano de obra de la cadena productiva.

Desde una perspectiva geopolítica, la conectividad tiene por objeto asegurar la ocupación, el dominio y la integración del territorio nacional, así como el ejercicio de la soberanía. Estas políticas de conectividad, fueron las que permitieron a los habitantes de la isla, acceder más fácilmente a los bienes y servicios de primera necesidad y la posibilidad de realizar las actividades básicas de cualquier grupo social.

Como vemos no fue suficiente con generar una ley que promoviera la actividad económica, sino que esa decisión debió ser acompañada por el esfuerzo y la gestión del Estado; esencialmente en la organización y coordinación para proveer los recursos necesarios para la puesta en marcha de un sistema que conecte la isla con el resto del país.

La dificultad fundamental radicó en su localización y aislamiento, por ello tuvo que establecer pautas y políticas de conectividad para colocar sus productos en los principales mercados de consumo del país.

Desde la perspectiva de la economía del transporte, entendiendo que el transporte efectivamente se encuentra relacionado con la economía, se puede afirmar que este, como cualquier otra actividad productiva, es parte de ella. Resulta interesante analizar la experiencia

de Tierra del Fuego, que encontró como principal obstáculo en el desarrollo económico, el alto costo del transporte, producto del retraso en materia de infraestructura.

Durante los últimos años, se han producido avances de gran importancia. Además de haber creado la infraestructura portuaria necesaria, se ha modernizado el sistema de concesiones aeroportuarias.

El gobierno provincial ha venido implementando acciones de largo plazo en esta materia, estas acciones no son aisladas, sino que están contempladas dentro del plan estratégico nacional. Las condiciones de competitividad en el nuevo escenario de apertura económica, y las necesidades de desarrollo interno del país, plantean grandes desafíos para Tierra del Fuego.

1.1.5. La riqueza territorial.

Las riquezas de la tierra, las integran aquellas sustancias materiales e incluso inmateriales, como la energía, que preexisten en ella en estado natural. Estas constituyen todos aquellos recursos que la propia naturaleza aporta, para cubrir las necesidades de los seres vivos, incluidas las del hombre.

Dentro del pensamiento de la economía neoclásica, la noción de recurso está fundada en la presunción de necesidad. Por ello podemos deducir, que si la idea de recurso que deviene de la teoría económica, la relacionamos con su estado de naturaleza, esto revela su condición de no ser producido por el hombre (Mastrángelo, 2009).

Para el caso coincidimos con la definición adoptada por la mayoría de los manuales de economía y geografía económica. Ellos definen al recurso natural como aquel bien material que proporciona la naturaleza, sin alteración por parte del hombre. Ellos son de vital importancia para satisfacer las demandas de la sociedad, permiten contribuir de manera directa a su bienestar y su desarrollo.

La economía, vista como ciencia que estudia las reglas que rigen la distribución de esos recursos, los clasifican en bienes fondo y bienes flujo. El primer grupo, referencia a aquellos bienes que se agotarán si se los apropia a una tasa mayor a la de su renovación, mientras que los otros, tienen la lógica de bienes flujo, que se renuevan a una tasa mayor a la de su apropiación.

El conjunto de las políticas soberanas, que ejerce el Estado, sobre la propiedad, apropiación y distribución de los recursos naturales deberá maximizar su contribución al desarrollo económico y social, manteniendo criterios de sustentabilidad.

La provincia de Tierra del Fuego integra la región patagónica, no solo con el objetivo de proveer políticas regionales para el desarrollo humano y el progreso económico, sino que comparte, entre otras, la similitud y disponibilidad de sus recursos y su potencial productivo.

Los más relevantes, como el petróleo y el gas se encuentran en el subsuelo fueguino y en el área de la costa marítima. La cuenca Austral, se extiende desde el noroeste de la provincia de Santa Cruz hasta la plataforma continental de Tierra del Fuego. Las reservas hidrocarburíferas encontradas son importantes y se encuentran en su mayoría en el norte de la isla, en la zona de la Bahía de San Sebastián.

Parte de esta cuenca se extiende hasta las aguas que rodean las Islas Malvinas, allí se han encontrado grandes yacimientos de hidrocarburos. Estos forman parte de la cuenca austral, que a nivel nacional, es la segunda en importancia en cuanto a sus recursos gasíferos.

Según los informes productivos provinciales, publicados por el Ministerio de Hacienda de la Nación, en el año 2017, la extracción de petróleo de los yacimientos fueguinos representaban 1,7% del total nacional, mientras que el gas, hoy representa algo más de 8,5% (SSPMicro, 2017).

Una gran parte de los recursos naturales provinciales los encontramos en el mar. Como vimos anteriormente, la plataforma continental Argentina, es la fuente principal de recursos ictícolas, ella aloja en sus aguas la mayor parte de la riqueza marítima de Tierra del Fuego.

Argentina cuenta con abundantes recursos marítimos, estos aproximadamente representan el 4% de las exportaciones del país. Tierra del Fuego es la cuarta provincia pesquera detrás de Buenos Aires, Chubut y Santa Cruz.

El Puerto de Ushuaia concentra el 8% de los desembarques del total nacional, el 98% de las capturas corresponde a peces, en 2016, las principales especies capturadas fueron: la merluza de cola (53%), la polaca (27%) y la merluza negra (5%) (SSPMicro, 2017).

2.1. El trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo define como el conjunto de actividades humanas, sean remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía o bien satisfacen las necesidades de una comunidad y proveen los medios de sustento necesarios para los individuos (OIT, 2019).

Al comienzo de este capítulo vimos que la tierra es la fuente o materia de donde se extrae la riqueza, el trabajo del hombre es la forma de producirla.

El trabajo está directamente relacionado con el hombre y constituye el fundamento de su subsistencia. Queda claro, que la única manera de transformar los recursos de la tierra, en riquezas, no es otra que con la intervención y el trabajo del hombre.

Esta transformación requiere de las habilidades y aptitudes del individuo que interviene en el proceso generador de la riqueza. Esto es el capital humano y constituye por ende el elemento de producción básico.

El análisis económico considera en particular a los trabajadores que aportan la oferta de mano de obra al mercado laboral. Para conocer bien un determinado mercado laboral, hay que estudiar el desarrollo alcanzado por esta fuerza y la forma particular en que la misma se relaciona con la producción.

El tipo de sociedad que interactúa el tipo de personas que la compone, el modo de producción que emplean y no sólo desde su cultura o ideas sino hasta incluso su carácter. El carácter del hombre, en efecto, ha sido moldeado por su trabajo cotidiano y por los recursos materiales que con éste se procura, más que por cualquiera otra influencia

2.1.1. La evolución de la población fueguina

Al analizar el factor tierra, vimos que la ubicación geográfica del territorio respecto de los mercados fue determinante para el asentamiento de las poblaciones. Los diferentes agentes económicos, tienden a reducir los gastos que demanda el transporte, por ello intentan asentarse en lugares que les permita acortar al mínimo posible las distancias a los mercados.

Según datos obtenidos del Instituto Provincial de Análisis e Investigación Estadística y Censos, de la provincia de Tierra del Fuego, en el segundo censo nacional de población realizado en 1985, Tierra del Fuego contaba tan solo con 447 habitantes. En 1914 la población había crecido a 2.504 habitantes. Para el año 1947, tras la etapa de apogeo del presidio, comienza un estancamiento poblacional, el censo nacional ese año registró 5.045 habitantes. El censo realizado en 1960 dio como resultado que Tierra del Fuego contaba con 7.955 habitantes (IPIEC, 2016).

Motivada por las inversiones de exploración hidrocarburífera realizadas en la cuenca austral, se reactiva nuevamente el crecimiento poblacional que continuaría así hasta la siguiente década. En el censo realizado en el año 1970, tierra del fuego registró una población total de 13.431 habitantes (IPIEC, 2016).

Con la sanción de la ley 19.640 en el año 1972 vemos que la tasa de crecimiento comienza a aumentar a un ritmo acelerado. El censo nacional de 1980 dio como resultado que tierra del fuego tenía una población total de 27.358 habitantes. Este ritmo de crecimiento pudo mantenerse por las siguientes décadas, para 1991, Tierra del Fuego tenía ya 69.369 habitantes en 2001, alcanzó 101.079, y en el último censo nacional de 2010 registró, 127.205 habitantes (IPIEC, 2016). Según proyecciones realizadas por el INDEC, se espera que Tierra del Fuego, en el censo 2020 alcance una población de 173.432 habitantes (INDEC, 2019).

Como vemos a partir de la implementación de la ley, comenzó un importante movimiento migratorio que perdura hasta la actualidad. Sólo se vio interrumpido a finales de la década de los noventa, producto de la crisis económica y social que atravesó Argentina. (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

Durante el último período intercensal, contado entre los años 2001-2010, el promedio de crecimiento poblacional de Argentina fue del 10,6%. En base a datos obtenidos del INDEC el crecimiento demográfico, en Tierra del Fuego para este período, fue del 25,8%. Según proyecciones realizadas por el propio organismo, se espera que para el período intercensal 2010-2020 el crecimiento poblacional promedio en Tierra del Fuego alcance al 36,3%.

A pesar de ello Tierra el fuego continúa siendo la provincia con menor cantidad de habitantes. En base a datos relevados en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC, 2019) y la superficie provincial a nuevos valores actualizados en 2016, a pesar de haberse implementado una serie de políticas que favorecieron el desarrollo socioeconómico de la provincia, es evidente que aun la región continua siendo la más deshabitada del país.

Tierra del Fuego es la provincia con menor densidad de habitantes , viven en la isla solo 127.205 personas. Para estimar la densidad de la población, tomando el total de su superficie, 1.002.445 km² incluidas la totalidad de las islas australes, Isla de los Estados, Islas Malvinas,

Georgias del Sur y Sandwich del Sur e incluso las islas y el área continental antártica, la densidad de la población es tan solo de 0,1 Hab. /Km². (INDEC, 2019)

En esta oportunidad, solo a los efectos comparativos con otras provincias del país, vamos a considerar a la parte Argentina de Isla Grande de Tierra del Fuego, la Isla de los Estados y otras aledañas, ya que es donde se encuentra casi la totalidad de la población y la actividad económica, suman una superficie de unos 21.571 km² (INDEC, 2019).

Se aprecia que la parte argentina de la Isla Grande de Tierra del Fuego, cuenta con una superficie similar a la de las provincias de Tucumán y Misiones. Comparado de esta forma, podemos observar que la densidad de población para la Isla Grande de Tierra del Fuego es de casi 5,9 Hab. /Km², mientras que la provincia de Tucumán es de 64,3 Hab. /Km² y la provincia de Misiones es de casi 37,0 Hab. /Km² (INDEC, 2019).

Para la provincia de Tierra del Fuego, tuvo significativa importancia el aislamiento y la ubicación geográfica del territorio, desde sus inicios fue un factor determinante que demoró el proceso urbanizador territorial. Pero el factor determinante fue el retraso en la implementación de incentivos económicos y políticas migratorias por parte del gobierno nacional.

2.1.2. El sistema productivo

La crisis estructural en que se encontraba la provincia, obligó a realizar cambios en la nueva disposición socioproductiva ya que ésta no lograba tomar impulso en lo económico.

La sociedad fueguina, evidenciaba una estructura sectorial que presentaba rasgos particulares, como es el alto grado de primarización de su economía, lo que induciría prima facie a justificar el atraso en el desarrollo económico (Ansaldi, 2016).

El gobierno nacional empezó a tomar medidas destinadas a dinamizar la deprimida economía y aumentar la base del mercado laboral.

En el contexto de actualización del modelo adoptado, se comenzó hablar de actores económicos estatales, ello implicaba realizar cambios en las formas de gestión del trabajo y la inversión, Estos cambios determinaron una reconfiguración de las relaciones que habían sido desarrolladas por el modelo latifundista.

Este fue el marco laboral instrumentado específicamente desde el Gobierno Nacional. Este cambio en la estrategia de la política institucional, tuvo como objetivo la conformación y el fortalecimiento del estado fueguino que, durante algún tiempo, funcionó como regulador de las relaciones laborales en la isla.

La reacción tardía del Estado, lo llevó a tomar acciones por omisión, prácticas que desbeberían ser modificadas para poder anticipar las transformaciones de los sistemas productivos, debido a los procesos de cambios y modernización (Ansaldi, 2016).

Esta estrategia política tenía un doble objetivo, por un lado garantizar la soberanía en el territorio austral, por otro integrar el territorio insular al continente. Para ello hubo que adecuar la infraestructura existente a los nuevos objetivos, se llevaron a cabo importantes obras como la construcción de barrios, la instalación de servicios, la apertura de rutas y caminos y la construcción de los aeropuertos.

La dotación de recursos económicos, continuaban llegando a la isla de manos del Estado nacional, la inversión privada estaba acortaba solo a pequeños emprendimientos. Tierra del Fuego, no lograba ofrecer incentivos para atraer el capital del sector privado, tanto la ganadería continuaba como la única actividad económica importante.

Con la implementación del régimen de exenciones impositivas de la ley 19.640, las empresas privadas comenzaron a demandar mano de obra del parvo mercado laboral fueguino. Pero el cambio más significativo se produce en 1983, cuando lo que se ha dado a conocer como subrégimen industrial, reglamentó la actividad de incipiente actividad manufacturera.

El subrégimen implementado por la ley 19.640, impuso condiciones más estrictas que las que se aplican con régimen general. Estas condiciones alcanzan a todas las actividades productivas que se desarrollan en el área aduanera especial de Tierra del Fuego (Borruto, 2010).

Las exigencias impuestas por esta regulación, hizo que las fábricas comenzaran a demandar un número considerable de trabajadores. Esto provocó que las empresas tuvieran que salir al mercado laboral a ofrecer importantes remuneraciones, lo que generó un importante movimiento migratorio de trabajadores, atraídos por la oferta laboral y los altos salarios.

Este hecho explica el motivo, por el que tantos argentinos se trasladaron para trabajar en las industrias de Tierra del Fuego y la justificación de los altos salarios que percibían los trabajadores en los primeros años de entrada en vigencia del régimen.

Aunque hoy en día la brecha salarial con el resto del país no es tan importante, todavía el sector privado de Tierra del Fuego sigue ofreciendo salarios superiores a los del resto del territorio nacional. Según el informe productivo provincial, confeccionado por el Ministerio de Hacienda de la nación, durante el 1° trimestre de 2017, el promedio de los salarios del sector privado a nivel nacional es de \$ 22.934, mientras que en Tierra del Fuego el salario promedio para el sector privado es de \$ 34.362 (SSPMicro, 2017).

El producto por habitante para Tierra del Fuego es de 43.200 \$/hab. PBG a precio productor último año disponible 2007, mientras que a nivel nacional es de 22.900 \$/hab. (SSPMicro, 2017).

2.2. El capital.

Según la definición clásica, el capital está conformado por el conjunto de recursos, bienes y valores; que permiten desarrollar una actividad con el fin de generar un beneficio económico u obtener una ganancia. En términos económicos se consideran recursos a todos

aquellos medios que contribuyen a la producción y distribución de bienes o servicios destinados a cubrir necesidades humanas.

La concepción moderna del capital, lo considera uno de los factores de la producción, y está conformado por aquellos bienes materiales e inmateriales que sirven para producir más bienes. Básicamente son las construcciones, fábricas, depósitos las máquinas, equipos los caminos y puentes los medios de transporte como las aeronaves, barcos, camiones, los derechos y el saber hacer, entre otros; que combinados con otros factores, como la materias primas y el trabajo, permiten producir los bienes de consumo.

2.2.1. El capital de las familias

Durante la primera etapa de implantación del modelo social en Tierra del Fuego, el poder estaba en manos de la burguesía local, que pasó a ser la propietaria de casi la totalidad de la tierra. El beneficio económico durante este período, alcanzó solo a unos pocos terratenientes, excluyendo del modelo al sector proletario de la sociedad fueguina.

En esta instancia la sociedad tradicional, se caracteriza por desarrollar una economía donde el sector primario es dominante con una producción que es difícil de aumentar. Por este motivo, en este tipo de sociedad, por lo general el poder político se concentra en los terratenientes cuya estructura jerárquica es tan rígida que obstaculiza todo cambio e innovación (Amate Fortes y Guarnido Rueda, 2011).

Es dado pensar, que la falta de distribución de los recursos fue causa del atraso en el desarrollo de la sociedad fueguina. Por un lado, los peones rurales, la mayoría de las veces cobraban su salario en vales de mercadería, por otro, los empleados públicos, percibían sueldos muy magros, sin dejar de mencionar a los presos, que eran obligados a trabajar, solo por su sustento, ya que no percibían remuneración salarial.

Esta situación, provoca falta de capital, de ingresos y de ahorro, la baja productividad del trabajo produce bajos ingresos, esto supone una baja capacidad de ahorro, el bajo nivel de ahorro afecta la inversión y por lo tanto la acumulación de capital. La falta de capital físico genera un círculo vicioso que provoca un bajo nivel de productividad (Amate Fortes y Guarnido Rueda, 2011).

Por tanto, bajo este enfoque, tratando de comprender el desarrollo político podemos decir, que Tierra del Fuego basó su determinismo económico y su funcionalismo de su primera etapa en la lógica del capital, como expresión de la teoría económica del Estado nacional.

2.2.2. El capital estatal

El contexto en el que se desarrolló la sociedad de Tierra del Fuego, la mayor parte del tiempo estuvo relacionado a las fuerzas de seguridad. Esto comenzó por la implementación del sistema carcelario, que fue el motor para el poblamiento de Ushuaia y luego con la instalación de bases militares de las Fuerzas Armadas en la isla.

Más tarde, durante la Gobernación Marítima, quedó bajo el control político de la autoridad nacional. Este fue un evidente proceso homogeneizador acorde con el propio proceso de consolidación del Estado y la consecuente afirmación de su soberanía en condiciones jurídicas muy distintas a las del resto de las provincias argentinas.

Por lo tanto, es deseable que los gobiernos garanticen los derechos de propiedad, que regulen el sistema y eliminen las distorsiones, manteniendo un marco legal que garantice el orden (Amate Fortes y Guarnido Rueda, 2011).

En este sentido, el Estado nacional tuvo la función de asegurar el dominio territorial, de modo tal, que permitió la reproducción del capital dentro de sus propias fronteras, proveyendo incluso a través de las fuerzas de seguridad, las condiciones de orden público y la regulación

de la fuerza del mercado laboral. Este dominio del territorio contribuyó definitivamente a la formación de un mercado local, que más tarde se integró a la economía nacional.

De esta manera el Estado pudo ejercer el poder público, directa e indirectamente, desplegando una influencia dominante en base a su presencia a través de las fuerzas de seguridad y de la inversión en bienes de capital, construyendo la infraestructura necesaria que permitió la conectividad y la vinculación entre la isla y el continente.

En este punto podemos hacer un primer análisis con el fin de ir comprendiendo la evolución y conformación de la estructura de la propiedad del capital de la economía fueguina.

Por un lado vemos que en un primer momento el capital privado, se convirtió en uno de los factores de producción, aplicado a la actividad ganadera. Más tarde la inversión llegaba desde el Estado nacional a través de la inversión en bienes duraderos de capital.

También comenzó a circular otro capital, denominado capital financiero, nuevamente fueron excedentes de dinero que no habían sido invertido en actividades productivas ni consumidos por sus propietarios, sino que habían sido ahorrados dando origen a un incipiente mercado financiero, que permitió obtener una renta del mismo.

Para lograr este objetivo tiene que exteriorizar su apoyo a través de la implementación de políticas comerciales, monetarias e incluso la intervención militar, al capital inmovilizado que se encuentra operando dentro de las fronteras, independientemente de la nacionalidad de los propietarios legales de ese capital.

Ya entrando en la década de 1960, podíamos encontrar en Tierra del Fuego, una diversidad de capitales participando de la actividad productiva de la economía fueguina. Podemos distinguir entre ellos, capitales nacionales e internacionales, estatales y privados; capitales familiares y empresariales de diferentes rubros, como ser las ramas más tradicionales

como la actividad ganadera e industrias frigorífica la maderera y la desarrollada por la joven industria hidrocarburífera.

2.2.3. El capital privado

Vimos que los Estados compiten entre sí, aplicando regulaciones, para atraer a su territorio parte del excedente, como resultado de la explotación del trabajo. En ocasiones un Estado, a través de incentivos o un régimen impositivo favorable, logra hacerse atractivo como sitio para la acumulación del capital.

Los incentivos tributarios son prácticas, basadas en la legislación fiscal, que establecen un tratamiento preferencial para ciertas actividades y es el caso de la promoción industrial, para algunos tipos particulares de activos.

Tierra del fuego es un claro ejemplo de ello. Hemos visto hasta ahora que por su condición periférica y de subordinación al Estado nacional, debía competir en condición desigual con el resto de los Estados provinciales. Esta posición relativa de subordinación, o en tal caso, hegemonía de algunas provincias, se basa en definitiva en las condiciones dadas para la acumulación del capital en los diferentes territorios dentro del mismo Estado nacional.

Esta desigualdad no es solo a causa de la dificultad geográfica, sino de los márgenes aceptables de rentabilidad que ofrecía el territorio a los nuevos emprendimientos. Los incentivos fiscales, cuando son correctamente implementados, suelen tener buenos resultados y beneficios de manera equitativa.

La estrategia geopolítica se implementó con el fin de promover la radicación de argentinos en Tierra del Fuego. La decisión del Estado nacional, fue establecer condiciones para beneficiar a los habitantes del Territorio fueguino, equiparando los estándares de condición de vida de los isleños, a los del resto del país.

Normalmente los incentivos suelen beneficiar más, a los ingresos del capital que a los del trabajo. Sin embargo, el diseño e implementación de sistemas de promoción puede implementarse de modo tal que atienda un criterio de equidad.

La ley 19.640 vino a establecer una serie de beneficios fiscales y aduaneros para atraer el capital, aunque también, el beneficio alcanza al resto de la sociedad civil radicada en el ámbito del territorio fueguino (Hermida, 2017).

Es por ello que debe entenderse que no se trata de una ley exclusivamente de promoción industrial, sino más bien la norma tuvo el doble objetivo, por un lado mejorar la calidad de vida de los fueguinos y por otro atraer capitales que permitan desarrollar la actividad industrial.

El beneficio, está integrado por un conjunto de excepciones arancelarias y ventajas impositivas especiales, denominadas habitualmente incentivos fiscales, establecidas en la ley 19.640, articuladas de modo tal que tienden a incentivar la actividad económica en la isla.

A través de este mecanismo, las empresas radicadas en el área aduanera especial, son beneficiadas con exenciones impositivas de los productos por ellas elaborados, siempre que estos acrediten origen, lo que garantiza que han sido hechos en Tierra del Fuego (Rocca, 2012).

Las promociones fiscales cumplen un papel preponderante a la hora de estimular la acumulación de capital, para determinados sectores de la economía. Tiene la particularidad de impulsar la creación de cadenas de determinados productores y demandar fuerza de trabajo.

Parte importante de la literatura, dedicada al análisis de los efectos que causan los impuestos en las decisiones de inversión, están en la disyuntiva si estos en definitiva alientan a los inversores o tiene sobre estas decisiones efecto negativo, cuando se aplican sobre las utilidades de las empresas.

Si bien la evidencia empírica es en este sentido es muy difusa, hay cada vez mayor consenso, respecto de los efectos negativos que los impuestos tienen sobre la inversión de capital, en cuanto a la transferencia de recursos desde el sector privado hacia el sector público a través de una contribución coercitiva.

Según Casares (2014), las políticas tributarias son el nexo que relaciona la realidad económica del sector privado con el Estado y ejercen influencia sobre la tasa y estructura de la inversión y sobre los consumos privados.

El aspecto promocional de la ley 19.640, es básicamente el de ser un incentivo fiscal, para atraer inversiones de capital, hecho que posibilitó el desarrollo industrial en Tierra del Fuego. En este sentido la ley tiende a compensar las desventajas geográficas que tiene Tierra del Fuego, respecto de las demás provincias del país y ofrecer a los inversionistas una opción extra, para considerar entre sus alternativas de decisión.

Al alcanzar la tributación de los ingresos al sector empresarial, también estos son usados como instrumentos de política. El empresariado industrial recibe las transferencias del Estado nacional vía eximición de impuestos.

Es por ello que resulta un mecanismo valioso que permite implementar estrategias de estímulo selectivos, es una clara herramienta de control del desarrollo de la región por parte del Estado nacional. (Hermida, 2017).

Capítulo Segundo

2. Antecedentes históricos

El recorrido de esta etapa, será útil para poder detectar algunos de los acontecimientos históricos que incidieron de manera determinante en el desarrollo no sólo del el aspecto económico, que es la cuestión central del estudio, sino también en el aspecto humano y social de Tierra del Fuego.

Básicamente, se analizan las circunstancias en la que ocurrieron los hechos con el propósito de construir una caracterización del contexto en que se dio el proceso de cambios de la organización de esta sociedad, para entender desde este punto de vista el efecto que estos han inducido en el desarrollo de la provincia.

Para ello nos enfocamos por un lado, en aspectos endógenos de la articulación social y por otro en las decisiones geopolíticas tomadas por el gobierno nacional en las distintas etapas históricas, hasta lograr el despegue de su economía.

Dos cuestiones que impactaron de manera sustancial en los acontecimientos posteriores, entendiéndolo que la vinculación entre ambos, nos permitirá comprender más acabadamente el fenómeno observado.

Hacia principios del siglo pasado, el gobierno nacional, había implementado un modelo piloto, conocido como modelo agro exportador (MAE), adoptado como generador de riquezas. Este basaba la política económica nacional en la explotación de la tierra. El éxito que el MAE había logrado en el resto del país, no fue igual para Tierra del Fuego.

Peor aún resultó el proceso de crecimiento poblacional, ya que los inmigrantes extranjeros solo poblaron la región central del país, hubo un crecimiento poblacional acompañado de un fuerte brote de inmigración. Durante la década de 1920 ingresaban al país unas 100.000 personas por año, mientras que en Tierra del Fuego se radicaron unos pocos inmigrantes que luego se transformarían en los grandes terratenientes fueguinos.

Durante la década de los treinta, el mundo se encontraba sumido en la crisis económica de la gran depresión. Los países europeos, cerraron sus economías, el comercio mundial se contrajo drásticamente. El país tuvo que transformar inviablemente el modelo económico utilizado hasta ese momento, e implementar un cambio en la estrategia política.

La Argentina adoptaría paulatinamente el modelo de desarrollo industrial, al igual que otros países, denomina de industrialización por sustitución de importaciones y es conocida por la sigla ISI. Este consistía básicamente en el fomento de la manufactura local, al resguardo de un esquema proteccionista, con miras a sustituir la importación de determinados bienes, que comenzaban a producirse en el país.

La adopción de este modelo de desarrollo económico, permitió el surgimiento de algunas nuevas industrias, un proceso que tuvo como consecuencia importantes cambios en el plano económico, como en la dinámica demográfica del país.

La actividad industrial, orientada al mercado interno se constituyó en el motor de la economía que comenzaba a crecer y concentrarse en torno a las grandes ciudades. Este proceso no contó con un proyecto direccionador de la distribución geográfica de las actividades productivas ni de la población.

Simultáneamente se disparó un proceso migratorio interno, donde la población se trasladó desde las zonas rurales o más alejadas hacia las grandes ciudades. Esto hizo que las industrias se radicarán en aquellos lugares donde ya existía alguna infraestructura y los factores productivos abundaban.

En pocas palabras, las principales actividades económicas siguieron concentradas en las mismas regiones productivas del país, quedando nuevamente relegadas aquellas que no podían ofrecer algún beneficio para atraer a la actividad industrial, por lo que vastos sectores fueron quedando paulatinamente despoblados.

Mientras en el resto del país y el mundo, ocurrían grandes crisis e importantes cambios políticos y económicos, en Tierra del Fuego nada ocurría. Como si el poder político solo hubiera estado atento a los acontecimientos internacionales. Ni el martes negro, ni la gran depresión, ni las guerras mundiales, causaron efecto alguno en la vida de los fueguinos.

Como vimos hasta ahora el gobierno nacional nunca tuvo un plan concreto para el desarrollo de la región austral. Solo se limitó a llevar adelante políticas en el marco del MAE basado en entregar tierras, que quedaron en manos de unos pocos terratenientes dedicados a la ganadería ovina. En esta nueva etapa del ISI, las industrias de la época, consecuencia de la distancia y la falta de inversión en infraestructura no tuvieron en cuenta a Tierra del Fuego para la instalación de plantas manufactureras.

2.1. Circunstancias que motivaron la implementación del régimen

Es importante no dejar de analizar los fundamentos de esta ley ellos revelan claramente las razones que motivan el proyecto. Abarcan todos los aspectos relevantes que motivaron su elaboración y están expresados en la carta de elevación del proyecto de ley para su puesta a consideración y aprobación del entonces presidente de facto A. Lanusse.

Contienen los antecedentes normativos y realizan una descripción acabada del contexto regional, constituyen una contribución importante para el tratamiento e interpretación del texto normativo y la situación que se pretende resolver con la sanción de la ley.

En el gobierno nacional existía la preocupación por la importante cantidad de chilenos que habían comenzado a llegar al lado argentino de la Isla Grande. La proporción de argentinos en su territorio era sólo de 15% de los habitantes, el resto era de origen chileno (Romano, Kataishi y Durán, 2018) en tiempos, donde todavía se dirimían reclamos de soberanía sobre algunas islas del territorio.

Esta circunstancia, hizo que surgiera como prioridad, generar un movimiento migratorio de argentinos que habitaran la isla. Es por ello, que resultó inevitable producir algún hecho político que cause este efecto alentando la ocupación y radicación definitiva de ciudadanos argentinos para el crecimiento demográfico de esta frontera.

Este panorama nos permite ahora entender claramente, los hechos que suscitaron su implementación y el beneficio que importó para Tierra del Fuego.

Como es evidente, los motivos que inicialmente impulsaron su creación, como la situación geográfica, el relativo aislamiento de la provincia, las condiciones de vida, el grado de actividad económica y su desarrollo, seguían persistiendo en ese entonces.

El sistema anterior fue idóneo para la creación y fomento de un mercado, donde no había una actividad económica estable, pero alcanzado este primer objetivo, se tornó en un mecanismo que dificultaba el desarrollo ulterior de la producción en la zona, o que permitiera iniciar otras nuevas (PEN, 1972).

Esta motivación dio origen a una estrategia geopolítica, que se ponía en marcha en 1972, con la sanción por parte del gobierno nacional de la ley 19.640. La ley pasó a tener gran significación por ser esta, una de las herramientas promocionales que más ha perdurado en la historia del país y que aún hoy se encuentra vigente siendo todavía de gran importancia para la provincia (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

2.2. El contexto histórico. Orígenes de la ley 19.640.

Este régimen no fue totalmente novedoso para el Territorio Nacional, sino que vino a reemplazar, como veremos seguidamente, un cúmulo de leyes y decretos que venían sucediéndose durante varios años (Borruto, 2010).

La primera experiencia legislativa en cuanto a la creación de una zona franca, sucedió el 9 de octubre 1907 con la sanción de la ley 5.142, que autoriza al poder ejecutivo para admitir en el puerto de La Plata, o en una porción determinada de él y de los terrenos adyacentes, libres de derechos y de cualesquiera impuestos internos, a las mercaderías de procedencia extranjera. (Amendolara, 2010).

En 1945, había comenzado a tomar fuerza la idea de pensar al país más allá de los límites políticos de cada provincia, surgía la idea de concebirlo bajo un concepto de zonas geográficas, considerando particularmente el desarrollo económico regional.

Desde una percepción geomorfológica la geografía reconoce una región como espacio físico, donde el Estado implementa estrategias o políticas públicas. La zonificación va un poco más allá, ésta proyecta a cada región teniendo en cuenta los recursos económicos con los que cuenta y la delimita según sus características naturales, con el fin de construir un espacio homogéneo donde poder implementar políticas diferenciadas para su desarrollo.

Al decir de la teoría de la geografía económica, el desarrollo de una región, no solo depende de su capacidad de generar riquezas, sino que es parte de un proceso donde intervienen varios factores. Las políticas públicas, son un importante factor direccionador de las inversiones de capital, estas se determinan con el propósito de transformar la economía de la región y corregir las desigualdades sociales que presentan las distintas zonas del país.

Ya el decreto ley 3.824/45, demarcó una zona de desgravaciones impositivas para la Patagonia, esta estaba ubicada al sur del paralelo 42° y abarcaba las actuales provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

El 19 de abril de 1956, se dictó el decreto ley 7.101/56, Área Aduanera Especial, Zonas Francas, Tierra del Fuego. Este decreto, intentó beneficiar al entonces Territorio, ya que consideraba en sus fundamentos la posición geográfica extrema de Tierra del Fuego.

En el año 1959 se dictó la ley 14.781, Consejo Federal de Promoción Industrial, que más tarde fuera derogada por la ley 18.587. Estas y muchas otras disposiciones, conformaron una interminable y continua sucesión normativa, que a pesar de los intentos, no lograban establecer planes nacionales que permitan generar una economía sustentable. La falta de planificación, impidió coordinar los esfuerzos de los diferentes sectores económicos para implementar un desarrollo regional perdurable.

Si bien todos estos esfuerzos para el mejoramiento de las economías regionales, habían comenzado a dar sus primeros frutos, aún estaba lejos de lograr que esos frutos redundaran en beneficio de toda la sociedad. Todo este cúmulo normativo, atiborrado de decretos y leyes, se tornó difícil de implementar y controlar con los recursos disponibles en esos años.

La economía fueguina se sostuvo en base a la importación de mercaderías y su distribución al resto del país, haciendo uso de los beneficios impositivos sin incorporar algún proceso industrial que le agregue valor.

Es por ello que el beneficio alcanzó solo a unos pocos actores económicos, en su mayoría comerciantes radicados en la isla, dejando de lado al sector productivo, que no tuvo la posibilidad de incorporarse al régimen.

El impulso económico para la Patagonia, fue el adecuado en cuanto al empuje inicial para el desarrollo de un mercado local, que en ese entonces, aun no contaba con estímulo para desarrollar una actividad económica sostenible. Una vez alcanzado este objetivo inicial, fue necesario adoptar para la región, un mecanismo que permitiera el establecimiento y posterior desarrollo de la industria.

Tras largos años de disputa limítrofe con Chile, surgió a principios de la década del 1970, la necesidad de poblar la isla que encontraba particularmente deshabitada. Ello como estrategia de ocupación territorial, en lo que entonces era Territorio nacional.

La ley 19.640, fue sancionada y promulgada, el 16 de mayo de 1972 por el designado presidente de facto A. Lanusse (PEN, 1972). Esta ley estableció un régimen particular, el cual constituyó al territorio en un área aduanera especial, con un régimen arancelario y de prohibiciones de carácter económico separado del resto de las provincias argentinas. (Amendolara, 2010).

La actividad industrial fueguina accede, de este modo, a los principales mercados del país, incrementando sus escalas de producción y generando empleo por la gran demanda de mano obra. (Ansaldi, 2016).

falta explicar y profundizar en de qué se trata la ley, qué beneficios tiene etc.

Este novedoso mecanismo, permitió que la industria de la isla, que operaba el reducido mercado local, lograra salir del aislamiento, para colocar sus productos en los principales mercados nacionales, con importantes ventajas impositivas y competitivas.

Actualmente la ley ha tomado nuevo protagonismo ante la finalización de su vigencia; no faltan adeptos y detractores que dan su opinión sobre los beneficios que brinda, pero la mayoría de las veces la información con que se cuenta es parcial, sesgada o incompleta. Es por eso que la ley merece ser examinada desde todos sus aspectos.

Hay que resaltar, que la motivación que dio origen a su nacimiento como estrategia geopolítica ya no es la misma en la actualidad. Ya no existe amenaza ni un contexto político de conflicto bélico en la región. En estos últimos años se puso especial énfasis a los aspectos de política económica sobre los geopolíticos, que motivaron la extensión de vigencia de la ley.

2.3. El desarrollo territorial, la promoción industrial

La transformación inicial para el desarrollo territorial, llegó de la mano de las políticas petroleras nacionales, estas habían marcado un quiebre al estancamiento histórico de la

economía fueguina. De este modo, el ingreso más importante para el territorio, comenzó a llegar de la mano de las regalías petroleras.

También la gestión que realizó el Gobernador Campos, por primera vez consiguió dotar de recursos permanentes las arcas del Territorio. Además de las regalías petroleras comenzaron a llegar recursos derivados del sistema de coparticipación de impuestos nacionales.

De esta forma Tierra del Fuego comenzaba a disponer de cierta independencia financiera, que le permitió realizar importantes inversiones en obras e infraestructura pública.

Esta importante inyección de fondos atrajo algunos comerciantes, que veían la posibilidad de ingresar a un nuevo mercado, que comenzaba a desarrollarse al amparo del régimen de zona franca exclusivo para la isla.

En tanto crecía la economía de Tierra del Fuego, se fortalecían las distintas estructuras del Estado, el mercado comenzaba a organizarse, buscando alguna participación en las decisiones del rumbo de la política territorial.

La sociedad civil empezaba a involucrarse a través de la vida política. La aparición de organizaciones locales, imprimieron cambios sustanciales en la vida de la sociedad fueguina.

El ministro de economía de Tierra del Fuego junto con un grupo de empresarios locales, consideraban que el régimen de zona franca, que desde hacía unos años se había implementado exclusivamente para el Territorio, ya no estaba logrando los objetivos de crecimiento deseados.

La clase dirigente fueguina supo aprovechar el momento político, que junto con las organizaciones comerciales locales, fueron los encargados de elaborar un plan en miras de promocionar la actividad económica de Tierra del Fuego.

El proyecto tuvo un doble objetivo, por un lado, el desarrollo económico de la región y por otro, alentar a ciudadanos argentinos a radicarse en esta zona del país que aún continuaba muy despoblada.

Es así como el 16 de mayo de 1972, es sancionada la ley 19.640. Esta ley vino a establecer un régimen especial fiscal y aduanero para el entonces Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud.

Dos años más tarde en 1974, durante el corto y convulsionado período de democracia conocido como tercer gobierno peronista, la ley fue ratificada por el Congreso Nacional. Veremos más adelante que a pesar de ello, la ley por sí misma en sus comienzos no tuvo un gran impacto económico, cuestión que comenzaría a revertirse casi una década más tarde juntamente con el advenimiento en forma definitiva de la democracia al país.

El 24 de marzo de 1976, una junta militar gobernaba nuevamente el país, luego de la entrega del mandato constitucional de la presidenta M. E. Martínez de Perón, en mano del nuevo gobierno militar. Así comenzaba una nueva etapa de dictadura cívico militar en la Argentina, autodenominada proceso de reorganización nacional, o simplemente el proceso.

Este gobierno, que retornó a las políticas económicas dentro de la corriente de pensamiento liberal, tuvo que afrontar el fracaso de su plan económico. Al mismo tiempo en medio de una gran presión política y un gran descrédito provocado por la derrota en la guerra de Malvinas, el último presidente de facto, R. Bignone debió llamar a elecciones presidenciales, acto que puso fin de manera definitiva a largos años de los gobiernos militares.

El 10 de diciembre de 1983, tras las elecciones presidenciales, asume el gobierno Raúl Alfonsín. Con el retorno de la democracia la política económica dio un giro proteccionista. Las industrias radicadas en Tierra del Fuego se vieron favorecidas ya que tuvieron acceso al

mercado nacional, esta condición hizo que la ley de promoción comenzara a mostrar los resultados de su implementación.

Con el retorno de la democracia todo el arco político, gobernadores, funcionarios, dirigentes y legisladores, tuvieron que actuar en un contexto novedoso para los fueguinos. Juntamente con la asunción del gobernador debió comenzar a funcionar la Legislatura, lo que obligó a ensayar las primeras experiencias del juego político de las instituciones democráticas.

El 26 de abril de 1990 fue sancionada la ley 23.775, ley de provincialización del territorio, que ordenó llamar a elecciones de los constituyentes. La Constitución provincial fue sancionada en Ushuaia el 17 de mayo de 1991, y entró en vigencia con su publicación en el Boletín Oficial el 28 de mayo y siendo jurada el 1 de junio de 1991.

Luego de realizadas las primeras elecciones provinciales el 10 de enero de 1992, asumieron las primeras autoridades electas. Desde el punto de vista histórico, Tierra del Fuego fue la última en incorporarse con jerarquía de provincia al Estado argentino, pasando a formar parte así de los 23 estados federados con autonomía plena que forman parte de la Nación.

Capítulo Tercero

3. Los impuestos y la ley 19.640.

Los impuestos, son obligaciones, que recaen sobre las personas humanas o jurídicas, de pagar una suma de dinero exigidas por la potestad tributaria del Estado, destinada a financiar su funcionamiento. Hay que destacar, que por su naturaleza jurídica, es una relación de derecho, donde los contribuyentes están obligados y el Estado también (Casares, 2014).

Son determinantes para el desarrollo económico de un país, tienen como actor fundamental al propio Estado. Sin ellos, el Estado está imposibilitado de realizar sus fines, sean realizar obras, o prestar servicios a la comunidad ya que no dispone de otros recursos si no los que provienen de los impuestos.

Los fundamentos y finalidad surgen de las propias leyes que los implementan, debido a su carácter coactivo, rige el principio de legalidad. Según Casares (2014), La ley se reserva la determinación de los componentes de la obligación tributaria, al menos en sus elementos esenciales. Pudiendo los gobiernos a través de ellos, ejercer un efecto distributivo sobre la sociedad, actuando sobre la economía de una región.

El otro aspecto a destacar de los impuestos, está relacionado con la justicia tributaria, en este sentido, actúan en el marco constitucional, dando cumplimiento a los principios y garantías. Podemos decir entonces que los impuestos también son útiles como herramientas de redistribución de la riqueza.

La justicia tributaria, obra sobre la capacidad contributiva de las personas, por cuanto esta propone que quienes más tienen, deben aportar en mayor medida al financiamiento del Estado. De esta forma, oficia como instrumento de compensación y distribución, consagrando así el principio constitucional de equidad que permite tener un desarrollo armónico de las aspiraciones de todos los ciudadanos.

Por este motivo, es que debemos interpretar el fundamento de los impuestos con una doble finalidad. Por un lado, la financiera, esto es permitiendo el funcionamiento del propio Estado y por otro, la distributiva, garantizando el estado social de derecho.

Bajo ciertas circunstancias, otras podrían ser las causas que motivan la creación de un impuesto, como ser desalentar la compra de determinado producto o fomentar determinadas actividades económicas. Por esta razón, es posible caracterizar la figura tributaria como regulatoria, ya que esta fuerza una exacción pecuniaria a los que están obligados en el hecho imponible.

En el caso en que se exime del pago del impuesto a la persona que obliga al hecho imponible, la exención se refiere a la exención tributaria. Este es un tipo de beneficio que suele aglutinar, en un sentido amplio, alguna actividad o tipo de persona que no soporta realmente la carga económica que por aplicación estricta de las normas impositiva pudiera corresponderle.

O bien, en la forma de incentivo fiscal, lo que tiende a generar un fuerte impacto en términos de equidad, en tal caso, el objetivo principal de este instrumento tributario es estimular la acumulación de capital, con el fin último de promover determinada actividad.

Tal lo visto cuando analizamos el capital, el Estado, al implementar un régimen impositivo favorable, logra hacerse atractivo para la acumulación del capital. Los más significativos son los impuestos de carácter personal, los impuestos que se aplican sobre la renta de las personas humanas y sobre las sociedades, en nuestro país, es conocido como impuesto a las ganancias.

Además del impuesto a las ganancias, existen otros tributos que influyen sobre las decisiones de inversión, son aquellos impuestos que se aplican sobre el trabajo, sobre los patrimonios y aquellos generales o específicos sobre los consumos que afectan los procesos de inversión y producción.

Por ello, es que resulta valioso como mecanismo regulador, permite implementar estrategias económicas de estímulo selectivo. El impuesto, es una excelente herramienta de control de desarrollo de una región que puede ser utilizada por el Estado nacional.

Si analizamos la situación económica y social de Tierra del Fuego, vemos que a mediados del siglo pasado sufría un atraso respecto del resto del país en el desarrollo de su economía, tal hecho es reconocido en los fundamentos del decreto ley 7.101/56. Su texto expresaba, que Tierra del Fuego está en una situación especial dentro de los territorios ubicados al sur del paralelo 42°.

Por su posición extremo austral, es evidente que surge la necesidad de contar con un régimen preferencial, tendiente a propender el mejoramiento económico y social de esta zona (PEN, 1956).

Ya quedó dicho en el capítulo anterior, el aspecto promocional de la ley 19.640, está basado fundamentalmente en el incentivo fiscal, que apunta a atraer inversiones de capital, hecho que más tarde serviría de impulsó para el desarrollo industrial de Tierra del Fuego.

En consecuencia, la ley 19.640, vino a compensar la desventaja que por su condición geográfica, debe asumir Tierra del Fuego, respecto de las demás provincias del país y ofrecer a través de este incentivo a los inversionistas una opción extra, para considerar entre sus alternativas de decisión.

3.1. Conceptos básicos y lineamientos generales de la ley

Esta sección centra su interés en el estudio de la ley 19.640. Resulta apropiado, antes de introducirnos en el análisis de la norma, brindar una visión general de algunos conceptos básicos, a fin de ilustrar y facilitar su comprensión.

Si consideramos la perspectiva del código aduanero, este conceptúa a la mercadería como todo aquel objeto que fuere susceptible de ser importado o exportado (PEN, 1981).

Resulta oportuno, para una adecuada interpretación de estos términos, tomar la definición del capítulo segundo del propio código aduanero, donde da su propia enunciación de importación y exportación. “Importación es la introducción de cualquier mercadería a un territorio aduanero. Exportación es la extracción de cualquier mercadería de un territorio aduanero.” (PEN, 1981. p. s.d.).

Del mismo modo, la ley 19.640 en su artículo 31° ofrece su definición de importación y exportación, trayendo claridad sobre la forma de interpretación y aplicación de la norma.

Artículo 31.- (...). Con tal objeto, cuando resultare relevante, tales áreas y el resto del territorio continental nacional, serán considerados como si fueren territorios diferentes.

Se entenderá por:

a) Importación:

1°) al área franca: la introducción al territorio de dicha área de mercadería procedente de su exterior, tanto sea del extranjero, como del área aduanera especial creada por esta ley o del resto del territorio continental nacional;

2°) al área aduanera especial: la introducción al territorio de dicha área de mercadería procedente de su exterior, tanto sea del extranjero, como del área franca creada por esta ley, o del resto del territorio continental nacional; y

3°) al país o al resto del territorio continental nacional: la introducción al territorio continental nacional de mercadería procedente de su exterior, tanto sea del extranjero, como del área franca, o del área aduanera especial creadas por esta ley.

b) Exportación:

1º) del área franca: la extracción de mercadería del territorio de dicha área a su exterior, tanto al extranjero, como al área aduanera especial creada por esta ley, o al resto del territorio continental nacional;

2º) del área aduanera especial: la extracción de mercaderías de dicha área a su exterior, tanto al extranjero, como al área franca creada por esta ley, o al resto del territorio continental nacional;

3º) del país o del resto del territorio continental nacional: la extracción de mercadería del territorio continental nacional, tanto al extranjero, como al área franca, o al área aduanera especial, creadas por esta ley.

A los fines de la legislación penal aduanera, las referencias al país se considerarán, según el caso, efectuadas al área franca, o al área aduanera especial, creadas por esta ley, o al resto del territorio nacional continental, de conformidad con lo indicado en el segundo párrafo de este artículo. (PEN, 1972. p. s. d.).

En todos los casos la introducción al AAE de mercadería procedente de su exterior, ya sea del extranjero, de la ZF de Tierra del Fuego, o del TCN será considerada importación. A la extracción de mercaderías del AAE hacia el exterior del país, o bien a la ZF de Tierra del Fuego o el resto del TCN, se la considerara como una exportación.

La Aduana es una antigua institución, cuyo nacimiento en la historia aparece vinculado con el ejercicio del control del tráfico externo y de la potestad tributaria respecto de las mercaderías que atraviesan las fronteras de la jurisdicción de que se trate.

El objeto de regulación del derecho aduanero es el tráfico físico de las distintas mercaderías a través de los límites de los distintos estados y a través de los distintos territorios aduaneros, tanto el ingreso como el egreso de ellos.

Por ello que para el derecho aduanero, el concepto de mercadería incluye a todo objeto que pueda ser trasladado físicamente, con algún valor económico o no y sea material o no. (Cruciani, 2011).

El artículo 1° dice que: “Las disposiciones de este Código rigen en todo el ámbito terrestre, acuático y aéreo sometido a la soberanía de la Nación Argentina, así como también en los enclaves constituidos a su favor” (PEN, 1981. p. s.d.).

La Aduana, tiene jurisdicción y ejerce sus funciones de control en todo el ámbito sometido a la soberanía el Territorio de la Nación, que es el ámbito natural de aplicación de la legislación aduanera.

El artículo 2° del código aduanero nos dice que:

1. Territorio aduanero es la parte del ámbito mencionado en el artículo 1, en la que se aplica un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.
2. Territorio aduanero general es aquél en el cual es aplicable el sistema general arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.
3. Territorio aduanero especial o área aduanera especial es aquél en el cual es aplicable un sistema especial arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones (PEN, 1981. p. s.d.).

Examinar el código aduanero en su totalidad, está más allá de los límites de este trabajo, es por ello que solo nos centraremos en analizar algunos conceptos relacionados a la ley 19.640.

El territorio aduanero, es la parte del Territorio donde ejerce la soberanía la Nación, y se aplica en este ámbito, un mismo sistema arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.

El territorio aduanero especial (TAE) o área aduanera especial (AAE), es el territorio aduanero correspondiente, a los efectos de la ley 19.640, solo a la Isla Grande de la provincia de Tierra del Fuego, en el cual es aplicable un sistema especial arancelario y de prohibiciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones.

El territorio aduanero general (TAG), es en el que se aplica el sistema general arancelario. Solo para simplificar el análisis de la ley 19.640, lo denominaremos, territorio aduanero continental (TAC) o bien territorio continental nacional (TCN); entendiéndose que éste, se encuentra conformado por la totalidad del territorio continental argentino, independientemente si dentro del mismo existen zonas no consideradas territorio aduanero y excluyendo a la ZF y el AAE de la provincia de Tierra del Fuego.

El artículo 3° dice que:

No constituye territorio aduanero, ni general ni especial: el mar territorial argentino y los ríos internacionales; las áreas francas; los exclaves; los espacios aéreos correspondientes a los ámbitos a que se refieren los incisos precedentes; el lecho y subsuelo submarinos nacionales. En estos ámbitos se aplican los regímenes aduaneros que para cada caso se contemplan en este código (PEN, 1981. p. s.d.).

Las ZF, según la mayor parte de la doctrina, son lugares que gozan del principio de extraterritorialidad, significa que dentro de ellas no rigen los controles habituales que realiza la aduana en los demás territorios aduaneros. Cruciani (2011) dice: que de acuerdo a su experiencia, las zonas francas son ámbitos muy regulados por la normativa aduanera, el control en ellas es más efectivo y constante que en todo el territorio aduanero general del país.

Por otra parte, para el código aduanero argentino, las ZF no constituyen territorio aduanero. Estas son establecidas como espacios en los cuales las mercaderías no son sometidas al control de los servicios aduaneros, tanto para su importación como para su exportación y no están gravadas con tributos. (PEN, 1981).

Resumimos nuestro análisis diciendo que: La ley 19.640, crea una ZF integrada por la totalidad de la provincia de Tierra del Fuego, excepto la Isla Grande. Esta constituye un AAE que goza de importantes beneficios impositivos, sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones particulares que deben ser verificadas, para lo cual se aplica el sistema de controles aduaneros a las importaciones y exportaciones.

El beneficio, está integrado por un conjunto de excepciones arancelarias y ventajas impositivas especiales, conocidas como incentivos fiscales, que se encuentran enunciadas en el artículo 4° de la ley 19.640. Estas, favorecen y promueven la actividad económica en la isla.

Como vemos, tanto las ZF, como el AAE, sigue estando sometido a controles aduaneros, que se encargan de verificar, no solo el cumplimiento de ciertos aspectos, tendientes a beneficiar la economía fueguina, sino en miras de generar el desarrollo industrial.

3.2. Funcionamiento y evolución de la ley 19.640

Este régimen de promoción, otorga exenciones impositivas y arancelarias, similares al régimen anterior, el beneficio más importante está dado por la posibilidad de exportar los productos al territorio continental, de forma similar a una exportación, con algunas diferencias fundamentales.

Las ZF y el AAE fueron creadas por los artículos 5° y 10° de la ley con el fin de eliminar las restricciones a las importaciones, además de desgravar de los impuestos nacionales a las actividades económicas que se realicen dentro de dichas áreas. En términos generales podemos decir que busca otorgar, estímulos fiscales y amplias ventajas en materia tributaria y aduanera.

La novedad más importante, es que la ley autoriza a las cobrar el IVA por la primera venta en el territorio continental y conservar para sí el valor del IVA a modo de beneficio impositivo. Esta fue la innovación que los regímenes anteriores no contemplaban y que más tarde permitiría a la economía fueguina, crecer a un ritmo sin precedentes (Ansaldi, 2016).

Llegado este punto, es importante analizar qué ocurre en particular con este impuesto, en el contexto del régimen de promoción de la ley 19.640, en el AAE de Tierra del Fuego.

El IVA, es un impuesto plurifásico, que se caracteriza por ser no acumulativo, se aplica de manera indirecta al consumo, sobre todas las transacciones que se realizan durante las distintas etapas del proceso de producción y circulación de bienes y servicios.

Por su naturaleza, este impuesto tiene la posibilidad de recaudar parte del gravamen total en cada uno de los eslabones de la cadena productiva y de comercialización. El sistema utilizado por el impuesto es de sustracción, pudiendo de este modo, cada etapa considerar lo pagado hasta ese momento como crédito del impuesto.

El mecanismo de liberación que se aplica a la actividad desarrollada en Tierra del Fuego, beneficia al sujeto radicado en el AAE. Este, genera débito fiscal por sus ventas en el TCN y recibe crédito fiscal por la compra de sus insumos. La ecuación débito fiscal menos crédito fiscal, determina el saldo técnico del exportador, por el beneficio que otorga la ley 19.640, quedando eximido de ingresarlo a las arcas del Estado.

Aunque estas particularidades no fueron pensadas específicamente para las industrias, en los hechos resultó un estímulo para su radicación. El citado régimen legal no solamente les facilita la importación de materias primas para su transformación en Tierra del Fuego, sino también les permite la exportación de esa producción al TCN, reteniendo para sí el valor del IVA de la factura por la primera venta a través de un mecanismo de crédito fiscal presunto.

Este beneficio que otorga la ley, apunta a compensar los sobrecostos de transporte, originados por la situación geográfica de Tierra del Fuego. Costos que terminan afectando en definitiva la productividad de la estructura económica y la competitividad como cualquier región alejada de los grandes centros de consumo, en sobremanera a Tierra del Fuego. Estos sobrecostos fueron compensados a través de la implementación de este sistema, similar al de ventas al extranjero (Ansaldi, 2016).

En los artículos 10° al 20° de la ley 19.640, quedan establecidos específicamente el tratamiento aduanero diferenciado que debe dársele a la circulación de mercancía y las exenciones impositivas que concede de la norma, para la Isla Grande.

Las ZF en general, tienen como principal objetivo promover las exportaciones y en segunda instancia suministrar mercaderías al mercado interno. Antes de la entrada en vigencia de la ley 19.640 cualquier empresa que pretendía radicarse en la isla, tenía derecho a instalarse en la ZF y exportar los productos manufacturados, siempre que estos fueran originarios del Territorio de Tierra del Fuego.

La regulación y controles de aquel antiguo régimen promocional, carecían de eficacia. El régimen de ZF, no había logrado establecer el mecanismo adecuado, para crear una cadena productiva capaz de agregar valor a la economía fueguina. Por ende, la industria desarrolló casi toda su actividad, centralizándola solo en el ensamble de componentes de origen extranjero.

Junto a los nuevos incentivos fiscales, la ley de promoción establece también, requisitos relacionados a la incorporación de insumos de origen fueguino. Estos nuevos términos apuntan especialmente a los bienes que producen las industrias fueguinas, destinados a ser comercializados en el TCN.

El artículo 19° la ley, vino a establecer una diferenciación entre las mercaderías originarias y mercaderías no originarias de Tierra del Fuego, y define también el tratamiento fiscal que corresponde aplicar para dichas mercaderías.

Esto es, para poder gozar de las exenciones impositivas, las industrias fueguinas deben acreditar origen. Estas empresas deberán cumplir con el proceso productivo mínimo, que a tal efecto se encuentre aprobado.

La acreditación de origen, es el único instrumento que faculta a exportar la mercadería, imponiendo además la condición, que la propia empresa productora sea la exportadora, para poder acceder a los beneficios impositivos.

La ley, reviste la importancia de haber establecido un concepto innovador, en este sentido, es un instrumento orgánico y autónomo para la Aduana, aplicable en materia de control de origen y circulación de mercaderías (Rocca, 2012).

El decreto 9.208/72 que reglamenta la ley 19.640, crea la Comisión para el Área Aduanera Especial (CAAE). Esta es una comisión integrada por seis miembros.

La presidencia de la comisión es responsabilidad de la autoridad designada por el gobierno provincial, además de un representante del gobierno nacional y de otros organismos como son, la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional, el Banco de la Nación Argentina y la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Entre las competencias que tiene esta comisión podemos mencionar, las de proponer modificaciones reglamentarias, colaborar en el cumplimiento de la normativa por las empresas instaladas, ser órgano consultivo y proponer modificaciones a los decretos generales que considere necesarias de las disposiciones dictadas dentro del AAE (Rocca, 2012).

En la década de los setenta se sancionaron leyes de promoción, en varias provincias de nuestro país. Todos estos regímenes fueron derogados y no continuaron vigentes más allá de la década de los noventa. La ley 19.640, no ha sido derogada y aun hoy continúa vigente, este hecho trajo aparejada la necesidad de ir modificando el régimen a lo largo de estos años.

Según Romano, Kataishi y Durán, (2018) pueden identificarse cuatro etapas en las que se distinguen importantes modificaciones en las políticas implementadas por régimen, desde su entrada en vigencia.

La primera etapa está relacionada a su creación, en 1972 entra en vigencia el régimen general, relacionado a las necesidades y circunstancias ya analizadas, que motivaron su implementación, esto es generar migración interna que se arraigue en el territorio con el fin último de poblar esta parte del país.

En esta etapa quedó establecida la estructura básica de la ley, en ella se contemplan los aspectos subjetivos, objetivos de funcionamiento del régimen que aún hoy en día mantiene, un aspecto importante es la territorialidad, la propia ley crea y establece los límites de las diferentes zonas aduaneras, donde se aplica el régimen.

La segunda etapa inicia en 1983, con el retorno de la democracia. La política económica del país dio un giro proteccionista, por lo que la industria de Tierra del Fuego se vio favorecida ya que encontró la posibilidad de colocar sus productos en el mercado nacional.

Este año se establecieron por primera vez plazos, términos y tipo de actividad que podía realizarse, condicionando la actividad ya que no debía competir con actividades del territorio continental, realizando la consulta previa a la CAAE sobre sectores tipo de productos a establecerse en la isla. Este acontecimiento histórico para la normativa tuvo lugar luego de 10 años de funcionamiento del régimen (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

La incipiente actividad manufacturera, obligó a reglamentar el subrégimen industrial, regulándolo con condiciones más estrictas que las aplicadas en régimen general, implementado durante la primera etapa. Este subrégimen alcanza a todas las actividades productivas que se desarrollan en el AAE (Borruto, 2010).

Esta circunstancia hizo que la ley de promoción comenzara a mostrar, los resultados esperados desde su implementación. Se caracteriza por ser el primer intento de creación de un importante entramado laboral en la provincia, sus objetivos complementan los objetivos originales del régimen general, en tanto que se promueve el establecimiento de nuevas industrias dentro del territorio y se tiende a generar un ciclo de estabilidad y arraigo en la población residente (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

A partir de 1981, aumentó significativamente el número de industrias instaladas en el Territorio fueguino. Según Hermida, et al, (2014) a pesar de que para principios de la década del 80 funcionaban más de 70 establecimientos que ocupaban más de 1.000 trabajadores, solo se establecieron 3 industrias electrónicas.

Recién en 1984 la cantidad de establecimientos industriales electrónicos aumentó a 23, hecho que termina impactando en la cantidad de trabajadores ocupados en el sector, pasan de casi 300 en 1980 a poco más de 4.000 en 1984.

Podemos decir que este hecho puso en funcionamiento a lo que se conoce como subrégimen industrial. Este promueve la radicación de industrias en Tierra del Fuego, diversificando la producción pero limitando el número de empresas que pueden acceder al régimen establecido.

El subrégimen generó un fortalecimiento de la industria fueguina. Este marco regulatorio, requirió incorporar a la producción, valor agregado local. Como resultado de ello, las empresas debieron adoptar un sistema productivo de mano de obra intensiva, hecho que

provocó un pronunciado aumento en la demanda laboral y un incremento en el flujo de materia prima y productos terminados.

La tercera etapa, comienza en 1992 con una nueva apertura, que permite la incorporación de nuevas firmas del subrégimen industrial. En la década de los noventa encontramos un claro elemento de política industrial, orientada al cambio de perfil de especialización de la manufactura provincial.

Debido a la existencia de márgenes regulatorios, por la entrada en vigencia del límite porcentual de costo precio establecido en la ley, respecto de la cantidad de insumos importados. Este periodo se caracterizó por la fabricación de mercaderías de baja complejidad tecnológica, esto hizo que no hubiera demanda de mano de obra especializada.

A pesar de ello se incrementaron las dinámicas de ensamble, lo que logró diversificar el entramado productivo a partir del fomento de fabricación de bienes específicos, como ser heladeras, televisores, radios y otros productos conocidos como la línea blanca (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

La cuarta etapa da inicio en 2009 con una nueva reapertura, que permitió el ingreso de nuevas firmas al subrégimen industrial. Esta etapa está relacionada con la aplicación de modificaciones en el régimen acordes a los cambios tecnológicos y políticos de la época.

La economía provincial volvió a ganar nuevo impulso con la sanción de la ley 26.539, denominada impuesto tecnológico, que básicamente estableció un aumento de los impuestos internos sobre los productos electrónicos, con el objetivo de sustituir importaciones.

Es decir, la ley gravó con impuestos internos y duplicó la alícuota del IVA a determinados productos informáticos y electrónicos importados, manteniendo además las exenciones impositivas de la industria fueguina. Este hecho, estableció un beneficio adicional para los productos electrónicos fabricados en Tierra del Fuego (Ansaldi, 2016).

Ya no es suficiente con dar cumplimiento a los requerimientos mínimos de los procesos de transformación, sino que se especificaron criterios técnicos a partir de los cuales un proceso productivo es capaz de generar transformaciones relevantes con base en la cantidad de pasos dentro de dichos proceso productivo y en las características de los mismos, en términos de agregado de valor (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

A partir de la implementación de estas modificaciones, las empresas se vieron obligadas a realizar inversiones de capital en nuevas tecnologías en las líneas productivas e incorporar procesos de alto nivel tecnológico para adaptarse a los cambios impuestos por el régimen.

Otra característica de esta última etapa, es haber realizado un cierto grado de flexibilización laboral, basada en la informalidad de la mano de obra, transformando el sistema productivo de mano de obra intensivo a capital intensivo, generando así el proceso de modificación más importante desde que comenzó del régimen.

Es evidente que el propio Estado, en pos de incrementar el valor agregado de la cadena de fabricación, no ha reparado en modificar la reglamentación vigente, evitando así que la industria electrónica, no quede reducida solo al ensamble de componentes importados, si no que realice una transformación sustancial como lo exige la misma ley (Ansaldi, 2016).

Es necesario considerar, los importantes cambios que sufrió el régimen a lo largo de los años. En los setenta la ley tuvo por objetivo incrementar la población de Tierra del Fuego y fue pensada en aprovechar la dotación de recursos naturales de la provincia, más tarde se convirtió en una herramienta útil para llevar a cabo las políticas industriales de la Argentina, que ha logrado perdurar en el tiempo (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

Estos mismos autores destacan que, la ley 19.640 no dejó establecido el tipo de perfil productivo que se pretende promover, sino que este se va redefiniendo y modificando con normas posteriores. Las sucesivas modificaciones del régimen, crearon el llamado subrégimen

industrial, han incentivado fundamentalmente la industria electrónica, dejando relegados sectores como la ganadería, la minería y la silvicultura entre otras.

El devenir de los acontecimientos políticos y económicos del país, han obligado a realizar constantes modificaciones al régimen. Esto ha permitido no sólo cumplir con la finalidad de la ley sino también y quizás la más importante, transformar el perfil productivo del régimen favoreciendo el desarrollo del polo productivo fueguino.

Para Romano, Kataishi y Durán, (2018) otro elemento fundamental tiene que ver con la morfología normativa del régimen, considerando para el análisis como un conjunto, a todas las normas que lo componen. Aunque el mismo sea usualmente asociado sólo con la ley 19.640, que nos ofrece el marco inicial, el análisis del conjunto, está relacionado con aquellas que la afectan y modifican en diversas formas, conformando así un complejo entramado de regulaciones que determinan, en definitiva, la naturaleza del régimen de promoción.

Desde su creación y hasta la actualidad, la ley 19.640 está relacionada con 80 normas, que la afectan directamente, entre las cuales podemos encontrar: otras leyes, decretos, dictámenes y resoluciones administrativas, con origen en diversos organismos públicos.

Del estudio realizado por Romano, Kataishi y Durán, (2018) surge que el universo normativo alcanza un total de 2.424 decretos, leyes y resoluciones, originados en los más diversos organismos del Estado, así como ley 19.640 está relacionada con otras 80 normas, cada una de éstas posee sus propias vinculaciones y afecta a otras o es afectada por ellas.

Para comprender el alcance de cada una de las normas podemos agruparlas y establecer categorías de análisis. La primera, sin lugar a dudas la más significativa, aquella que modifica el perfil productivo del régimen, relacionada con las normas que definen el tipo de producto y los requisitos mínimos de producción.

Además podemos distinguir otras tres categorías dentro del análisis: una, relacionada con la emergencia económica, otra donde se destaca la prórroga del régimen, y la última sobre reapertura del régimen, vinculada a la legislación que permite ingresar nuevas empresas (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

Hay que destacar que en los últimos años la industria fueguina fue promovida, por diversas vías adicionales, impulsando el consumo interno a través del crédito personal, nuevas franquicias impositivas, plan conectar igualdad, restricciones a las importaciones, etc. (Castells y Schorr, 2015).

Este hecho no es menor, ya que la ley 19.640 no establece un tipo de perfil productivo particular para el AAE, sino que el mismo se va redefiniendo con normas posteriores. Las normas, definen el tipo de producto y los requisitos mínimos de producción, y también incluyen los procesos productivos que deben incorporarse para cada tipo de productos (Romano, Kataishi y Durán, 2018).

Debe el legislador buscar la fórmula para la incorporación al proceso productivo de tecnología, obligar a una profunda inversión en investigación y desarrollo y sobretodo, integrar verticalmente la industria con la radicación de la mayor cantidad posible de proveedores de insumos dentro del mismo polo industrial (Rocca, 2012).

Entre las industrias manufacturera fueguina, las ramas más importantes, son aquellas que venden sus productos fuera del AAE, así estas empresas logran el beneficio de las economías de escala, que el reducido tamaño del mercado local no les permitiría alcanzar.

Estas son las llamadas industrias dinámicas, ya que reúnen la mayoría de los atributos básicos a saber: Se expanden a un ritmo más rápido que el crecimiento de la población, utilizan insumos elaborados por otras industrias, trabajan con tecnología compleja, producen insumos básicos y bienes de consumo durable.

La rama fabril más importante, tanto si se mide en términos de valor de producción como de puestos de trabajo, es la dedicada a la fabricación de equipos electrónicos.

Para Castells y Schorr, (2015) tal y como viene ocurriendo en la industria nacional, en estos sectores, uno de los rasgos más destacados de la etapa de la posconvertibilidad se asocia a la creación virtuosa de puestos de trabajo y en consecuencia, la generación y la potenciación de ventajas competitivas dinámicas.

Con el objetivo de ofrecer una oportunidad de réplica de la investigación y la posibilidad de realizar un enfoque puntual sobre aspectos específicos del fenómeno de estudio, facilitando la comparación entre estudios de similares características, el trabajo presenta un panorama de la realidad productiva provincial.

Sobre la base del relevamiento, de indicadores económicos obtenidos del Informe Productivo Provincial 2017, emitido por el Ministerio de Hacienda de la Nación (SSPMicro, 2017) examinamos a la luz de estos conceptos el desarrollo económico de Tierra del Fuego.

3.3. Indicadores económicos provinciales

Podemos analizar la economía desde el punto de vista tradicional de la distribución sectorial. Este análisis permite determinar la participación que los distintos sectores tienen en la composición del PBG de Tierra del Fuego y en la generación de riqueza.

Para ello las agrupamos en tres grandes sectores productivos. El sector primario, participa con el 21,1%, el secundario con el 35%, y terciario con el 43,9%, cada uno de ellos integrado por capitales de los diferentes rubros de la economía fueguina. Mientras que a nivel nacional el 14,7 corresponde al sector primario, el 28% al secundario y el 57,3 al terciario. Composición del PBG de Tierra del Fuego vs. Composición del PIB año 2007. Con base en INDEC y Dirección de Estadística Provincial 2017, Precios constantes: PBG precios de 1993 y PIB precios de 2004 (SSPMicro, 2017).

El sector primario, básicamente comprende a la agricultura y la ganadería, además está integrada por otras actividades denominadas extractivas, como la caza, la pesca, la silvicultura y la minería, incluyendo también la explotación de hidrocarburos.

Hacia principios del siglo pasado Tierra del Fuego tenía aproximadamente 1.400.000 cabezas de ganado ovino. Desde 1920 a la fecha, ha venido decayendo, contabilizándose en el año 2.000, un total de 465.398 cabezas. Entre otras razones, la disminución de la producción ovina podemos destacar que la mayor parte del sector, sufre los problemas de desertificación, la caída de los precios y la disminución de la demanda internacional (Rocca, 2012).

A pesar de ello, la ganadería ovina es la primera y principal producción pecuaria de Tierra del Fuego, en 2017 se contabilizaron 347.049 cabezas de ganado en las etapas de cría y recria, para la producción de lana sucia y la producción genética. En la provincia, la actividad ovina se orienta principalmente a faena y en menor escala la bovina. (SSPMicro, 2017) datos MinAgro y SENASA, a 2015 y 2017.

La agricultura no ha alcanzado desarrollo alguno, solo algunas verduras y frutas finas para consumo interno, sin llegar a consolidarse en la economía fueguina. La silvicultura apenas es significativas dentro del valor total de la producción del sector primario, pero la explotación de los bosques resultó de vital importancia en el abastecimiento interno, junto con la turba utilizado como fertilizante de suelos en horticultura.

La pesca ha comenzado a tomar relevancia recién sobre fines del siglo pasado, con la llegada de los buques factoría, opera principalmente la flota de altura especializada en la captura peces la actividad ha logrado desarrollarse al ritmo que le permiten una serie de regulaciones. Todo lo que se captura en alta mar es exportado, incluyéndose aquí al resto del territorio argentino continental. En 2015, las capturas alcanzaron las 21.948 toneladas. (SSPMicro, 2017) con base en MinAgro, 2017.

La única actividad minera influyente en la economía provincial es la relacionada con los hidrocarburos, esta actividad representa un 15% aproximadamente del total de la riqueza provincial (Rocca, 2012). Hay que destacar que el decreto nacional 751/2012 dejó sin efecto los beneficios impositivos para la extracción de gas y petróleo, ya que entiende que el petróleo y el gas no deben considerarse como commodities de exportación.

Este es un recurso no renovable del Estado provincial, sobre el que ejerce el control de la explotación en los yacimientos fueguinos incluso los ubicados dentro de las 12 millas de la costa fueguina, la totalidad de la explotación ha sido concesionada a firmas de capitales privados destacándose entre ellos Total Austral, como principal operador, con el 70% de la producción de gas y el 53% de la producción de petróleo de la provincia.

En la etapa primaria solo se realizan actividades de exploración y extracción, y su preparación para su transporte por oleoductos, gaseoductos y poliductos, fuera de la provincia. En base a los datos aportados por el ministerio de Economía de la Nación, en Tierra del Fuego se extrae el 8,5 % del gas natural del país. La extracción de petróleo es de menor importancia y representa el 1,7% del total nacional (SSPMicro, 2017).

El sector secundario, lo integran la industria manufacturera; la construcción, producción y distribución de energía eléctrica y la distribución de gas, la provisión de agua y los servicios sanitarios, etc. Las ramas más importantes de la industria manufacturera fueguina son aquellas que colocan su producción fuera del ámbito provincial, beneficiadas por las posibilidades que les otorga el régimen promocional de la ley 19.640.

La electrónica es la rama más importante, la producción de bienes terminados como equipos electrónicos, televisores, teléfonos celulares, hornos a microondas y equipos de aire acondicionados, pero solo interviene en su etapa final. La industria fueguina realiza el montaje

y ensamblaje de partes y componentes electrónicos, su control de calidad y el embalaje del producto final para su comercialización y producción.

Además productos intermedios como autoestéreos y equipos de aire acondicionado para automotores. Funcionan también fábricas textiles y de las industrias plástica y química, entre otras. En su mayoría transforman insumos, de origen importado.

La industria textil, actualmente están en actividad 8 empresas textiles y 4 empresas de confección. Se concentran en el Parque Industrial de Río Grande. Se destaca AUSTRALTEX S.A. como Tejeduría y Tintorería Industrial, con una capacidad de producción de 1.500.000 metros por mes y BARPLA S.A. en la producción de Film y Coberturas de PVC, entre otras. Dirección General de Estadística y Censos de TDF y CAFIN, 2017 (SSPMicro, 2017).

El sector terciario, abarca las actividades comerciales ya sea mayorista o minorista; la estiba, el transporte y las comunicaciones; además las actividades inmobiliarias, financieras y de seguros; los servicios, sociales, personales, etc. Si bien este sector es el de mayor participación del PGB 43,9%, la mayoría de las actividades, no están destinadas a la exportación sino que están destinada al consumo interno.

Esta descripción de la economía provincial facilita la comprensión de la importancia de la implementación del régimen de promoción en el contexto provincial, ya que este ha logrado un desarrollo mucho más significativo que otros regímenes implementados anteriormente.

De la observación de los datos obtenidos del informe productivo provincial, emitido por el Ministerio de Hacienda de la Nación, en relación con la implementación de la ley, esta combinación de estadísticas proporciona apoyo a la premisa de que este hecho, ha resultado exitoso en el AAE de Tierra del Fuego.

Los principales sectores que han logrado un importante desarrollo económico en la provincia son el industrial, los servicios, la electricidad, el comercio, la construcción, la minería y el petróleo, además de la agricultura, ganadería y pesca.

La ley 19.640, tuvo y a la luz de estos resultados tiene hoy en día, implicaciones importantes en el desarrollo de Tierra del Fuego. Esta es la provincia más industrializada del país, gracias al importante crecimiento industrial, el sector secundario ha demandado el 35% del empleo privado, superando el nivel nacional que llega solo al 28% del empleo de este sector.

Observando la evolución del empleo en la provincia de Tierra del Fuego, se advierte que en el sector privado, ha evolucionado de manera significativa, los que mayor crecimiento han registrado son los sectores industriales y de servicios. Esta paridad en el incremento, se debe a que los servicios son demandados por el área industrial (Ansaldi, 2016).

Los otros sectores, como son el comercio, la construcción y electricidad, han elevado sus niveles de empleos, pero no en la proporción de los sectores anteriormente analizados. Como excepción, el sector de agricultura, ganadería y pesca han sufrido una variación negativa en sus niveles de ocupación (Ansaldi, 2016).

Durante el avance del proceso de acumulación de la economía fueguina, la etapa inicial, el modelo liderado por los sectores más prominentes del capital nacional, buscó preservar, para que en su interior se diriman los conflictos económicos y sociales propios del MAE.

Luego en otras etapas que le sucedieron, en respuesta a la gravedad de los efectos sociales regresivos generados por la aplicación irrestricta del MAE, surgió un proyecto respaldado por el rol dominante del Estado como generador de valor. En el que el propio Estado asumió un papel prominente para compensar y superar las desigualdades estructurales.

El proyecto de acumulación económica, iniciado tras la implementación de la ley 19.640 en 1972 se centra claramente en colocar la valorización financiera del capital como eje central del proceso de crecimiento.

La estrategia desarrollista apuntó a la captura del capital industrial, nacional e internacional, en favor de los intereses regionales a través de regulaciones impositivas implementadas por parte del Estado nacional.

Desde una perspectiva interpretativa de estos datos, podemos observar que esta heterogeneidad estructural, explica el subdesarrollo de algunas regiones de nuestro país, entre ellas Tierra del Fuego.

Esto hecho tuvo consecuencias que gran parte de los efectos de acumulación del capital y de la incorporación de tecnología estuvieron orientados hacia las regiones centrales más desarrolladas y no hacia el interior o las regiones periféricas. La escasa productividad de la periferia produjo un excedente de mano de obra que induce una tendencia a la baja de los salarios y retrasando a la expansión del mercado interno.

Considerando un enfoque ortodoxo, podemos asumir que el atraso económico de la sociedad fueguina, también es atribuible en parte a una participación relativa muy importante, de la actividad ganadera, que generó un alto grado de primarización de su estructura económica.

En el último censo Nacional del año 2010, la provincia de Tierra del Fuego contaba con una población de 127.205 habitantes (INDEC, 2019), que solo representaban el 0,3% del total del país (IPIEC, 2019).

El informe productivo provincial de 2017, emitido por el Ministerio de Hacienda de la Nación, la población del año 2016 sería de 156.509 habitantes y la participación de la población de Tierra del Fuego en el total Nacional rondaría del 0,4%. (SSPMicro, 2017).

El Producto Bruto Provincial (PBP) es un indicador sintético del esfuerzo productivo realizado en el territorio provincial, es equivalente a lo que a nivel del país en su conjunto se conoce como Producto Interno Bruto (PIB). El PIB es un elemento fundamental que mide el poder económico de un país, a mayor índice, mejores niveles de calidad de vida de su población (Estrella Zamora, et al, 2015).

De igual manera podemos encontrar otro indicador, conocido como Producto Bruto Geográfico (PBG), que es indistintamente utilizado para el cálculo de las estimaciones de una provincia o podría utilizarse como indicador del PIB de una región.

Según la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), citada en el mismo informe del Ministerio de Hacienda Nacional, para los años 1997, 2002 y 2005, el PBG de la provincia de Tierra del Fuego tuvo una participación del 0,6%, 0,7% y 0,6%, respectivamente, en el total del PIB nacional. (SSPMicro, 2017).

Según la última estadística relevada por el INDEC en el año 2004, el PBP de Tierra del Fuego tuvo una participación del 0,8% en el PIB nacional (INDEC, 2019), lo cual demuestra que a pesar del desarrollo alcanzado, la contribución provincial sigue siendo muy baja.

Desde la perspectiva económica regional, Tierra del Fuego integra la región patagónica juntamente con las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz.

Según el mismo informe vemos que la evolución de la participación del PBP fueguino en el total de la región patagónica para los años 1997, 2002 y 2005, alcanzó solo el 8,8%, 7,1% y 7,3% (SSPMicro, 2017). Ello indica que a nivel regional la contribución del PBP de Tierra del Fuego respecto del total patagónico continúa siendo exigua.

Del mismo modo la participación del PBG patagónico en el PBI nacional para los años 1997, 2002 y 2005, escasamente alcanzó el 6,5%, 9,3% y 8,8% (SSPMicro, 2017). Ello indica que la contribución del PBG regional patagónico, al PBI nacional continúa siendo escaso.

Los indicadores consultados dan cuenta del beneficio que importó la ley, para crecimiento provincial, en el crecimiento del empleo del sector privado, en particular el industrial, en el territorio fueguino.

Asimismo, los indicadores consultados evidencian que para la economía fueguina el desarrollo de la industrialización se ha trasladado a sectores de servicios, de comercio y construcción, entre otros.

Al analizar la contribución de la ley al actual contexto regional, vemos que en este sentido esta, no ha sido de gran influencia para el desarrollo regional. El efecto derrame quedó circunscripto al ámbito provincial. En el mejor de los casos la contribución del PBG provincial aporta solo un 8,8% al PBG patagónico.

La industria manufacturera fueguina es la principal actividad provincial. Está orientada a la elaboración de productos tecnológicos, usufructuando la economía de escala y operando dentro del régimen de promoción industrial, se producen distintos productos electrónicos que en su totalidad están destinados a ser comercializados en el TCN (Rocca, 2012).

Tierra del Fuego también interactúa con los mercados internacionales, pero los beneficios a las exportaciones fueguinas no están alcanzados por el régimen de promoción industrial, sino más bien por los beneficios que ofrece cualquier otra ZF a los exportadores.

En 2016, las empresas de Tierra del Fuego, realizaron exportaciones por 142,5 millones de dólares, lo que representa el 0,2% de las exportaciones nacionales, esto la coloca en el 22° lugar en el ranking nacional de exportaciones por provincias (SSPMicro, 2017).

Destaca por sobre todas las demás la industria pesquera, con un 68,3% de las exportaciones, la sigue la fabricación de autopartes con un 12,2%, la petroquímica plástica un 8,9%, los hidrocarburos de ellos el gas, con un 3,9% y otras actividades que en conjunto acumulan el 6,7% de las exportaciones provinciales (SSPMicro, 2017).

Como vemos la industria pesquera fueguina ha alcanzado gran relevancia para la provincia, los productos exportados por esta industria alcanzan los 97 millones de dólares. Los principales mercados a los que accede son Estados Unidos, La Unión Europea, Singapur y Japón entre otros (SSPMicro, 2017).

Las exportaciones de hidrocarburos representaron en 2016 aproximadamente el 4% del total. En 2017, las ventas externas de gas licuado de petróleo estuvieron destinadas a Chile. Las exportaciones de gas natural de los últimos años se han destinado en su mayoría a Uruguay, siendo estos los principales mercados para este producto.

Las autopartes exportada, casi en su totalidad están destinadas a la industria brasilera en este contexto, comenzó a debatirse en el Mercosur el marco normativo de las ZF y AAE con la Decisión 8/94, que reglamentó las ZF y prorrogó la vigencia del AAE hasta el año 2013, para ambos países, cuestión que en los hechos no se ha cumplido.

Tanto Argentina como Brasil, han prorrogado la vigencia de estos regímenes fiscales, primero hasta 2023 en ambos países. Más tarde Brasil extendió su vigencia en Manaus hasta 2070, mientras que en Argentina está en debate la continuidad del mismo.

Dentro de este debate continúa sin ser evaluada la conveniencia o no de la continuidad de la norma que beneficia la región, ante a la inminente finalización de vigencia de la ley en el año 2023. Algunos hablan que la ley ha cumplido un ciclo y ha llegado a su fin, otros que debería continuar con algunas modificaciones, pero todos sin presentar argumentos sólidos.

Por otra parte Argentina y Brasil firmaron un acuerdo sobre que mercaderías se producen en las áreas aduaneras de Tierra del Fuego y su par en Manaus. La única condición establecida fue que la producción no estaría sujeta al Arancel Externo Común y debía ser limitada y recíproca (Rocca, 2012).

Como es evidente, la ley 19.640, respecto de las exportaciones no le aporta beneficios a la actividad. Al no contar con ventajas impositivas, a los productos fueguinos les resulta difícil por no decir imposible competir en los mercados internacionales, y en sobre manera con los productos de origen en asiático.

Hay que destacar que en 2002, por primera vez en 27 años de historia argentina, la balanza comercial del país, registró un saldo comercial positivo. En este hecho la Ley 19.640 no tuvo ninguna injerencia, sino que esto fue producto de la contracción del consumo interno y un aumento de exportación de commodities (Rocca, 2012).

Hay muchos factores que minan la competitividad de la industria fueguina, los costos del transporte, la inseguridad jurídica de este marco regulatorio, pero principalmente la apertura de los mercados, la falta de regulaciones a las importaciones y algunos períodos de apreciación de la moneda contra el dólar.

Es por ello que desde fines del siglo pasado, Tierra del Fuego se ha transformado en un actor fundamental para la industria y el comercio local. La industria fueguina registra actividad con un crecimiento sostenido desde la implantación del régimen y ha sido de gran utilidad en la determinación de las políticas económicas e industriales del país.

Si realizamos un análisis del tamaño económico de Tierra del Fuego, vemos que los tres indicadores más importantes, tomados para la medición de la economía insular nos exponen una aproximación a la realidad del tamaño económico de la provincia en el contexto nacional.

Con respecto a la extensión, la participación de la superficie de la provincia de Tierra del Fuego, en el total nacional es del 26,65%. Expresado de esta manera, pareciera que la extensión de la provincia tiene una importante participación en el total de la superficie del territorio nacional, pero debemos considerar que la mayor parte de la superficie provincial pertenece al Sector Antártico de la República Argentina.

Para ser prudentes y solo a los efectos comparativos, vamos a considerar a la parte argentina de Isla Grande de Tierra del Fuego, la Isla de los Estados y otras aldeañas, lugar donde se encuentra casi la totalidad de la población y la actividad económica, cuya superficie es de unos 21.571 km² (INDEC, 2019).

Podríamos decir, que la participación de la superficie de la provincia de Tierra del Fuego, en el total nacional es 0,57%. Vemos que la superficie insular, económicamente productiva, es notablemente menor a la superficie provincial total.

La población es tan solo el 0,4% de total del país, siendo la provincia menos poblada. La superficie con posibilidades de desarrollo económico no alcanza el 0,6% del total nacional, lo que la distingue como la más pequeña en extensión superficial con posibilidad productiva.

El PBP, en el mejor de los casos, alcanzó el 0,8% del PIB. Este último indicador logra superar al de algunas provincias relegadas del resto del país en su desarrollo económico. Este índice encuentra explicación en la implementación del régimen impositivo que beneficia a la economía de Tierra del Fuego, que dio impulsó el proceso industrializador.

Conclusiones finales

El trabajo aquí presentado ha sido contrastado con estudios previos, que han observado los resultados económicos y sociales en la provincia de Tierra del Fuego a partir de la implementación del régimen de promoción de la ley 19.640.

La evidencia examinada es consistente con los resultados aportados por otras investigaciones, que han demostrado de manera concluyente que para Tierra del Fuego, fue determinante su condición de aislamiento y la ubicación geográfica del territorio.

Desde sus comienzos, afectó el desarrollo económico, el aislamiento y las latitudes en que se encuentra ubicada la región, la condición climatológica que presenta y las bajas temperaturas que caracterizan a Tierra del Fuego. Estas condiciones en conjunto representaron una desventaja competitiva para el desarrollo económico provincial.

En la correlación observada entre la ubicación geográfica de Tierra del Fuego y los costos de transporte, encontramos un primer motivo en el que podemos hallar explicación por el cual el desarrollo de esta provincia ha quedado relegado, respecto del resto de las provincias argentinas y su territorio prácticamente deshabitado durante largos años.

Esta circunstancia, terminó afectando el crecimiento de la economía fueguina. El desarrollo industrial y comercial, se vio perjudicado por las grandes distancias que separan el territorio de los principales centros de consumo del país, esta condición inevitablemente influye en gran manera sobre los costos, tanto producción, como de comercialización.

De nada sirvió la ley 7.101/56 de zona franca, debido a que el costo de transportar mercaderías seguía siendo una desventaja competitiva. El éxito, de la promoción industrial implementada en el área aduanera especial, radica en la posibilidad de retener el valor del IVA por la primera venta al continente, como elemento compensador del sobre costo del transporte.

Es evidente que el decreto ley de zona franca, no había logrado, los objetivos deseados en el territorio. La diferencia en los resultados vino de la mano del subrégimen industrial implementado por esta nueva ley. El subrégimen, permitió poner en marcha un nuevo sistema productivo en la isla, que demandó mano de obra al punto tal que fue capaz de generar un importante movimiento migratorio desde continente hacia territorio fueguino.

Podemos concluir, que no fue suficiente con generar una ley que promueva la actividad económica, sino que esa decisión, debió ser acompañada por el esfuerzo y la gestión del estado; esencialmente en la organización, coordinación y provisión de los recursos necesarios para implementar el sistema de transporte que permitió conectar la isla con el territorio continental.

Del análisis del texto normativo y la situación que se pretende resolver con la sanción de esta ley, surge que la finalidad perseguida era la de poblar esta región con un evidente objetivo estratégico y geopolítico.

El análisis realizado sobre los indicadores de población, evidencia que en 1970, dos años antes de la sanción de la ley, la población fueguina era de 13.431 habitantes. En 2010 la población provincial llegó a 127.205 habitantes, es decir que esta creció 947% en 40 años.

En el censo realizado en 1980, los indicadores demográficos evidencian un gran crecimiento poblacional. Este hecho es coincidente con el incremento de la demanda en el mercado laboral por parte del sector privado producto de la instalación de un número importante de industrias en la isla.

En base a las estadísticas de los organismos oficiales se puede afirmar que el aumento de la población en la provincia de Tierra del Fuego, es coincidente con el aumento de trabajadores registrados en el sector privado fundamentalmente en el sector industrial.

A la luz de estos resultados se puede afirmar, sin lugar a dudas, que el objetivo perseguido por esta ley, esto es generar migración interna con el fin último de poblar la isla

con habitantes argentinos esta región, fue ampliamente logrado. La información estadística es una prueba del crecimiento poblacional en la provincia, producto del régimen industrial.

Tomados en conjunto, los resultados sugieren que Tierra del Fuego ha tenido un fuerte crecimiento poblacional en pocos años. Hay que considerar, que este hecho ocurrió dentro de AAE creada por esta ley, solo en la parte argentina de la Isla Grande, no así en el resto de la provincia que se encuentra bajo el régimen de ZF, que no cuenta con el subrégimen industrial.

Desde sus inicios, un factor determinante que demoró el proceso urbanizador territorial, fue la falta de implementación de incentivos económicos y políticas migratorias por parte del gobierno nacional. En este sentido, el régimen general de exenciones impositivas, funciona justamente como un sistema amplio, abierto a todos los rubros, para facilitar la competencia y beneficiar la demanda local, resguardando el poder adquisitivo de los fueguinos a través de desgravaciones fiscales.

Si lo analizamos desde la perspectiva de la distribución funcional de los niveles de ingreso personales, los indicadores revelan que el salario promedio del sector privado supera en un 65% al nivel medio de los salarios nacionales de dicho sector.

El PBG por habitante de Tierra del Fuego es de 43.200 \$/hab., mientras que a nivel nacional es de 22.900 \$/hab. Estos indicadores sugieren que, en general el ingreso percibido en los sectores productivos de Tierra del Fuego, supera el promedio total país, duplicando el ingreso per cápita de los fueguinos, la media nacional.

A partir de los datos relevados de los informes estadísticos, podemos concluir que el régimen de promoción, provocó cambios profundos en la composición sectorial de Tierra del fuego, equiparando su distribución productiva a la media nacional. Este hecho hizo que los habitantes de Tierra del Fuego, cuenten con mejores ingresos, asimilando su condición de vida, a aquellas regiones que poseen sectores productivos secundarios más desarrollados.

El análisis permitió determinar la participación que los distintos sectores tienen en la del PBG de Tierra del Fuego y en la generación de riqueza. El sector primario, participa con el 21,1%, el secundario con el 35%, y terciario con el 43,9%, cada uno de ellos integrado por capitales de los diferentes rubros de la economía fueguina.

En el sector secundario, la rama que ha destacado, es la industria electrónica por sobre las demás sectores, como el ganadero, minero, maderero, etc. Esta industria se vio favorecida por las políticas regulatorias del régimen y ha superado a los otros que no se vieron estimulados de igual modo, arrastrándolo incluso por sobre la media nacional que ronda el 28%.

Estas estadísticas revelan que el crecimiento del sector manufacturero fueguino, está ligado al régimen de promoción industrial, superando este, incluso el desarrollo logrado por las políticas industriales nacionales. Es más que evidente, que este avance es gracias a una redefinición del tipo de industrialización y de las políticas de fomento.

En principio, la ley 19.640 creó el marco normativo general de funcionamiento del régimen, que años más tarde fue regulado por diversas normas regulatorias, conformando el subrégimen industrial, un entramado normativo que establece las políticas de fomento.

El alcance práctico del subrégimen, está dado por la flexibilidad que posee la norma, para ser utilizada como herramienta de desarrollo de la economía provincial y para establecer políticas de desarrollo en el sistema productivo, posibilitando de esta manera la modificación del perfil y el tipo de manufactura de la industria fueguina estableciendo de una serie de condiciones o restricciones.

Del análisis realizado en el proceso evolutivo de la norma durante los últimos años, surge que la casi totalidad de los cambios del régimen no afectan directamente a la ley 19.640, sino que ellos apuntan a redefinir el contexto del marco normativo regulatorio.

La mayoría de ellos, asociados a políticas económicas e industriales del Estado, utilizando el régimen como herramienta para implementar políticas de fomento de la industria nacional, sustitución de importaciones, promoción de empleo e incluso reactivación económica.

Otro conjunto normativo, en su mayoría del tipo resolutorio, es utilizado para aplicar políticas direccionadoras del régimen, tanto para la definición del perfil productivo como para la aplicación de modificaciones en el régimen acordes a los cambios tecnológicos y su adaptación a la nueva realidad económica y social de la provincia de Tierra del Fuego.

Evidentemente, el gobierno nacional, es quien tiene la decisión final, sobre las políticas implementadas en Tierra del Fuego y no el gobierno provincial, en este sentido, se hace necesario incluir en el debate, la autonomía y el poder decisorio del gobierno provincial, sobre el destino de su economía.

El alcance práctico del subrégimen, está dado por la flexibilidad que posee la norma, para ser utilizada como herramienta de desarrollo de la economía provincial y para establecer políticas industriales en el sistema productivo a nivel nacional.

Luego de este análisis, varias preguntas sobre la continuidad del régimen siguen sin respuesta. Es evidente a la luz de los datos estadísticos la provincia aun hoy no ha logrado un nivel de desarrollo tal, que le permita contar con una autonomía total. Es por ello que lo más razonable es pensar que el régimen debe continuar más allá de 2023.

Es necesario para lograr un desarrollo sostenible de la industria fueguina, concertar la legislación vigente, con la realidad económica provincial, acompañando esta decisión con políticas públicas coherentes que brinden previsibilidad y estabilidad al régimen de promoción.

Referencias

Bibliografía consultada:

- Amate Fortes, I. y Guarnido Rueda, A. (2011). Factores determinantes del desarrollo económico y social [Versión electrónica]. *Analistas Económicos de Andalucía*. Recuperado de <https://www.unicaja.es/resources/1319798719449.pdf>
- Amendolara, M. (2010). Zonas Francas en la República Argentina. Legislación y normativa vigente sobre la Zona Franca en la República Argentina [Versión electrónica]. *Cuadernos del Instituto AFIP C17*. Recuperado de <https://www.afip.gob.ar/educacionTributaria/BibliotecaDigital/documentos/C17.pdf>
- Ansaldi, M. L. (2016). *Análisis crítico del Régimen de Promoción Industrial establecido por Ley N° 19.640 en la provincia de Tierra del Fuego, República Argentina*. Trabajo final de graduación no publicado. Universidad Siglo 21. Córdoba, Argentina.
- Borruto, M., (2010). *Comentarios a la ley 19640*. Trabajo de investigación no publicado. Universidad Tecnológica Nacional. Buenos Aires, Argentina.
- Casares, M. A., (2014). *La Política Tributaria y su Impacto en la Sociedad*. Trabajo de Investigación no publicado. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.
- Castells, M. J. y Schorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad [Versión electrónica]. *Cuadernos de Economía Crítica*, (2). pp. 49-77. La Plata, Argentina.
- Cruciani, M. (2011). Evaluación de las zonas francas: A quince años de la Ley 24.331 [Versión electrónica]. *Separata Temática (8) 2*. Administración Federal de Ingresos Públicos. CABA, Argentina. Recuperado de <http://www.afip.gob.ar/educaciontributaria/BibliotecaDigital/documentos/ST08.pdf>

- Estrella Zamora, Y. P., Gaona Tamez, L. L. y Nahuat Arreguin, J. J. (2015). Factores estratégicos para el desarrollo económico regional bilateral (México-USA) [*Versión electrónica*]. *Red Internacional de Investigadores en Competitividad Memoria del IX Congreso*. Trabajo no publicado. Universidad Autónoma de Coahuila. México. Recuperado de <https://www.riico.net/index.php/riico/article/download/66/187>
- Gahn, S., y Gardiner, M. (2016). Impacto de Regímenes de Promoción Industrial en Argentina [*Versión electrónica*]. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* (15), p.p. 14-34. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina. Recuperado de http://m.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8943/02-gahn-esc15-2017.pdf
- González, A. E. (2010). *Infraestructura Logística Argentina y la Competitividad en el Comercio Internacional*. Trabajo final de graduación, no publicado. Universidad Siglo 21. Córdoba, Argentina.
- Hermida, M., Martínez Cugat, J. A., Oyarzo, L. y Malizia, M. (2014). *Historia, procesos económicos y conformación institucional del estado y las organizaciones del sistema productivo de Tierra del Fuego*. VI Jornadas de Historia de la Patagonia, no publicado. Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Tierra del Fuego. Argentina.
- Hermida, M. (2017). La conformación del Estado Fueguino [*Versión electrónica*]. *Revista de estudios latinoamericanos*. (63), p.p. 63-77. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/viewFile/2826/pdf_105
- Mastrángelo, A. V. (2009). Análisis del concepto de Recursos Naturales en dos estudios de caso en Argentina [*Versión electrónica*]. *Ambiente & Sociedade, Campinas*. (12) 2 pp. 341-355. Universidad Nacional de Misiones. Misiones, Argentina. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v12n2/a09v12n2.pdf>

- Nacach, G. (2011). Tierra del Fuego: construcción científico-política de la exclusión y contraimagen del ideal ciudadano [*Versión electrónica*]. *Dynamis* 2012; (32) 1 pp. 69-92. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/Dynamis/article/viewFile/257775/344969>
- OIT (2014). Zonas Francas de Exportación [*Versión electrónica*]. *Organización Internacional del Trabajo*. Manual sindical sobre las zonas francas de exportación. Recuperado de <http://www.sela.org/media/2757313/manual-sindical-zonas-francas-de-exportacion.pdf>
- PEN (1956). Decreto ley N° 7.101. Área Aduanera Especial-Zonas Francas-Tierra Del Fuego. Nuevo régimen especial fiscal y aduanero [*Versión electrónica*]. *Poder Ejecutivo Nacional. Dirección Nacional del Registro Oficial*. Boletín Oficial 18.140. p. s.d. Recuperado 26/10/2019, de <http://www.infoleg.gob.ar>
- PEN (1972). Ley 19.640. Exención impositiva en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud. Nuevo régimen especial fiscal y aduanero [*Versión electrónica*]. *Poder Ejecutivo Nacional. Dirección Nacional del Registro Oficial*. Boletín Oficial 22.434. p. s.d. Recuperado 26/10/2019, de <http://www.infoleg.gob.ar>
- PEN (1981). Ley 22.415. Código Aduanero de la Nación [*Versión electrónica*]. *Poder Ejecutivo Nacional. Dirección Nacional del Registro Oficial*. Boletín Oficial 24.633. p. s.d. Recuperado 26/10/2019, de <http://www.infoleg.gob.ar>
- Peralta Saggiorato, L. (2015). *Efectos de los distintos tipos de esfuerzos en el rendimiento económico de un proyecto en una empresa manufacturera electrónica radicada en Ushuaia*. Tesis de maestría, no publicado. Universidad Torcuato Di Tella. CABA, Argentina.
- Rocca, J. R. (2012). *El Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego bajo el Régimen de la Ley de Promoción Industrial 19.640 y su Impacto en el Comercio Exterior Nacional*. Trabajo final de grado, no publicado. Universidad Siglo 21. Córdoba, Argentina.

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. *Economía, Sociedad y Territorio*, (58), p.p. 947-976. Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Tierra del Fuego. Argentina.

Sampieri Hernandez, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucios, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación*. 6° Ed. DF, México. McGraw-Hill.

SSPMicro (2017). Informes Productivos Provinciales Tierra del Fuego [*Versión electrónica*]. *Ministerio de Hacienda de la Nación. Secretaría de Política Económica*. (17) 2. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/informes>

Páginas web consultadas:

IGN (2019). *Ministerio de Defensa de la Nación, Instituto Geográfico Nacional*. Recuperado 26/10/2019, de <http://www.ign.gob.ar>

INDEC (2019). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina*. Recuperado 26/10/2019, de <https://www.indec.gob.ar>

IPIEC (2016). *Instituto Provincial de Análisis e Investigación Estadística y Censos*. Recuperado 26/10/2019, de <https://ipiec.tierradelfuego.gov.ar>

OIT (2019). *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado 26/10/2019, de <http://ilo.multites.net/defaultes.asp>

SMN (2019). *Servicio Meteorológico Nacional*. Estadísticas climáticas. Recuperado 26/10/2019, de <https://www.smn.gob.ar/estadisticas>

**AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O
GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21**

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Guida, Eduardo José
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	DNI 16.800.064
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	Provincia de Tierra del Fuego, Modelo de Desarrollo Económico Regional. -Análisis de los Resultados de la Aplicación del Régimen de Promoción-
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	eduardoguida@hotmail.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de la Tesis <i>(Marcar SI/NO)^[1]</i>	SI
Publicación parcial <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: Ushuaia, 22 de Noviembre de 2019.-

Firma autor-tesista

Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:
_____certifica que
la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado.

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.