



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Título Tesina: Análisis del régimen especial de promoción de Tierra del Fuego: Eficiencia, impacto económico y sostenibilidad fiscal de los últimos cincuenta años.

Carrera: Lic. Comercio Exterior

Nombre: Mora Belén Labandeira

ID/Matrícula: 179827

DNI: 44940647

Tutor: Miriam Hervatich

Agradecimientos

La culminación de cuatro años de carrera universitaria no habría sido posible sin el acompañamiento de quienes, de distintas maneras, formaron parte de este recorrido.

En primer lugar, a mis amigos de toda la vida, que siempre estuvieron presentes, acompañándome en cada etapa. A los compañeros que la universidad me dio y que hoy tengo el privilegio de llamar amigos, con quienes compartí no solo el recorrido académico, sino también grandes experiencias.

A cada uno de los profesores, por su vocación y compromiso, y por transmitir en cada clase el deseo de que sus alumnos se superen constantemente. A la Universidad de Belgrano, por haber contribuido a mi formación tanto profesional como personal.

A mi tutora, Miriam, por su acompañamiento y dedicación, y por inspirarme siempre a dar un poco más en cada instancia.

A mi familia, por su apoyo incondicional a lo largo de todo este camino; son, sin dudas, mi pilar fundamental.

Y, por último, a la Mora de 2022, que no se rindió y siguió adelante con esfuerzo y constancia para hoy poder estar entregando esta tesis de grado.

Índice

Abstract	4
Introducción:.....	5
Marco teórico:	9
0.1 Estado del Arte.....	9
0.2 Origen y Evolución.	10
0.3 Enfoques teóricos sobre políticas de promoción regional. Perspectivas teóricas contrapuestas: proteccionismo vs. Liberalismo	14
Capítulo 1: Diseño institucional y marco regulatorio del régimen de promoción fueguino.	17
Capítulo 2: Evaluación económica y fiscal del régimen de promoción fueguino, exenciones, costos y resultados.	22
2.1. Costos fiscales y gastos tributarios	23
2.2. Empleo e impacto industrial	27
2.3. Productividad y generación de valor agregado.....	30
Capítulo 3: Situación actual del régimen de promoción industrial en Tierra del Fuego y su impacto productivo.....	34
3.1. La industria electrónica fueguina y su posicionamiento en las cadenas globales de valor	35
3.2. El caso Mirgor: un ejemplo representativo del régimen en funcionamiento ..	38
3.3. El debate normativo de 2025 y sus implicancias sobre el régimen	40
Capítulo 4: Análisis comparativo y perspectivas de reforma en el marco de las Cadenas Globales de Valor.	43
4.1. Estructura y Sesgo Anti-exportador del Régimen Fueguino	43
4.2. El desafío de las divisas y la logística.....	45
4.3. El modelo de la Zona Franca de Manaos como parámetro de contraste	46
4.4 Impacto de la apertura de importaciones en la dinámica productiva del enclave fueguino	52
4.5. Perspectivas de reforma: hacia un esquema basado en la condicionalidad	55
Conclusión.....	60
Bibliografía:	66

Abstract

El Régimen Especial de Promoción Industrial de Tierra del Fuego, vigente desde 1972 bajo la Ley 19.640, constituye uno de los instrumentos de política industrial regional más relevantes y debatidos de Argentina. A través del análisis documental de fuentes secundarias oficiales, técnicas y académicas, este trabajo evalúa su eficiencia, impacto económico y sostenibilidad fiscal a lo largo de más de cinco décadas. La evidencia reunida confirma la hipótesis central: el esquema impulsó el desarrollo industrial y demográfico de una región históricamente periférica, pero a un costo fiscal anual de aproximadamente USD 1.070 millones, con bajo valor agregado local y nula orientación exportadora. La comparación con la Zona Franca de Manaus y las maquiladoras mexicanas revela que existen modelos alternativos que combinan incentivos fiscales con condicionalidad productiva y orientación exportadora con mejores resultados estructurales. Frente a este diagnóstico, la investigación propone la reconversión del régimen hacia un modelo de zona franca con condicionalidad productiva, incorporando Procesos Productivos Básicos, metas de exportación y estabilidad jurídica de largo plazo, transformando un subsidio pasivo en una inversión estratégica de desarrollo.

Palabras clave: Tierra del Fuego, promoción industrial, sostenibilidad fiscal, cadenas globales de valor, reforma estructural

Introducción:

En Argentina, el Régimen Especial de Promoción Industrial de Tierra del Fuego constituye una de las políticas económicas más relevantes orientadas al desarrollo de regiones periféricas. Implementado en 1972 mediante la Ley 19.640, este esquema buscó fomentar la actividad económica, promover el asentamiento poblacional y fortalecer la presencia estratégica del país en su extremo austral, a través de un conjunto de incentivos fiscales y aduaneros dirigidos a compensar las desventajas derivadas de su aislamiento geográfico y sus condiciones climáticas.

Luego de más de cinco décadas desde su implementación, el régimen continúa generando debates en torno a su efectividad y sostenibilidad. Mientras algunos sectores sostienen que ha sido fundamental para el crecimiento industrial y la generación de empleo en la provincia, otros cuestionan su elevado costo fiscal y la dependencia económica que podría generar respecto de los beneficios otorgados por el Estado.

En consecuencia, surge un interrogante central: ¿Es el régimen especial de promoción de Tierra del Fuego un motor de desarrollo regional o un esquema ineficiente y costoso para el Estado? Esta cuestión invita a realizar un análisis integral sobre los fundamentos, objetivos y resultados de esta política pública.

A partir de esta controversia, el presente estudio se estructurará en torno a la siguiente hipótesis:

“El Régimen Especial Aduanero de Tierra del Fuego impulsó el crecimiento industrial, pero con altos costos fiscales y limitada sostenibilidad, lo que justifica su revisión”.

La presente investigación se propone abordar el análisis del esquema fueguino a partir de las siguientes preguntas de estudio, orientadas a comprender integralmente su funcionamiento, fundamentos y resultados económicos:

1. ¿En qué medida el régimen especial de promoción industrial de Tierra del Fuego ha contribuido al desarrollo económico regional y nacional?
2. ¿Cuáles fueron las motivaciones económicas, políticas y geoestratégicas que dieron origen a la implementación del régimen?
3. ¿Los beneficios fiscales y aduaneros otorgados a las empresas generan un retorno fiscal adecuado o representan una carga significativa para el presupuesto nacional?
4. ¿De qué manera las distorsiones económicas derivadas del régimen afectan la competitividad y el desarrollo de la industria local y nacional?
5. ¿Cómo se compara el régimen de Tierra del Fuego con otros modelos de promoción industrial o regímenes aduaneros especiales implementados a nivel internacional?
6. ¿Qué ajustes o reformas podrían optimizar la efectividad del régimen en términos de sostenibilidad fiscal, eficiencia económica y desarrollo industrial competitivo?

A partir de estos interrogantes, el objetivo general de la investigación consiste en evaluar la eficiencia y el impacto del sistema especial de promoción industrial en Tierra del Fuego, analizando sus efectos sobre el desarrollo económico, la sostenibilidad fiscal y la competitividad industrial, con el propósito de proponer lineamientos que permitan optimizar el uso de los recursos públicos y fortalecer el desempeño del régimen.

Para alcanzar dicho objetivo, se establecen los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar la efectividad de las exenciones impositivas y preferencias aduaneras otorgadas a las empresas radicadas en Tierra del Fuego.

2. Investigar los factores políticos, económicos y geográficos que explican la creación e implementación del régimen desde su origen.
3. Determinar el impacto del régimen sobre el presupuesto nacional, evaluando si los costos fiscales se justifican en términos de crecimiento económico y desarrollo productivo.
4. Examinar las distorsiones económicas derivadas del régimen y su incidencia sobre la competitividad y el desarrollo de la industria local y nacional.
5. Comparar el régimen fueguino con experiencias internacionales similares, identificando buenas prácticas y lecciones aplicables al caso argentino.
6. Proponer ajustes o reformas orientadas a mejorar la eficiencia, sostenibilidad fiscal y competitividad del régimen en el largo plazo.

La presente investigación adopta un enfoque metodológico de tipo descriptivo-explicativo, basado en el análisis de fuentes secundarias. Se utilizan técnicas de análisis documental para examinar el marco normativo e institucional del régimen, y análisis de datos cuantitativos secundarios provenientes de organismos oficiales, informes técnicos y literatura académica especializada para evaluar los indicadores económicos, fiscales y productivos asociados al esquema de promoción. Esta elección metodológica resulta adecuada al objeto de estudio: dado que el régimen opera mediante normas públicas, sus costos y resultados son medidos por organismos estatales y su debate se desarrolla en la literatura especializada, las fuentes secundarias constituyen el corpus más completo y representativo para evaluarlo. El análisis primario de empresas o funcionarios, si bien enriquecería dimensiones cualitativas, excede el alcance de este trabajo y queda identificado como línea para investigaciones futuras.

El presente trabajo busca examinar el esquema de promoción industrial vigente en el territorio austral y valorar sus principales repercusiones en el ámbito económico y fiscal. Para ello, en primer lugar, se analiza el marco normativo e institucional, para luego abordar sus resultados en términos de impacto fiscal, empleo industrial y composición productiva.

Marco teórico:

0.1 Estado del Arte

El estudio del marco promocional de Tierra del Fuego ha generado, a lo largo de cinco décadas, un profuso corpus académico caracterizado por visiones contrapuestas. La literatura especializada permite identificar una tensión central que diseña el debate actual, la cual puede sintetizarse en dos dimensiones fundamentales:

En primera instancia, se encuentra la perspectiva geopolítica y social. Diversos autores (Bandieri, 2014; Fabris, 2020; Memolli, 2016), sostienen que la Ley 19.640 trasciende lo estrictamente económico para consolidarse como una herramienta de soberanía nacional. Desde este enfoque, el esquema de incentivos ha sido el motor indispensable para el crecimiento demográfico en el extremo austral, permitiendo la ocupación efectiva del territorio y la creación de un polo industrial en una zona de alta complejidad logística. Bajo esta óptica, los beneficios fiscales no se interpretan como un gasto, sino como una inversión necesaria para la integración territorial.

En contraposición, emerge una visión centrada en la eficiencia económica y la sostenibilidad fiscal. Investigaciones recientes, impulsadas por organismos técnicos y sectores liberales, cuestionan la viabilidad del modelo a largo plazo. Esta corriente advierte sobre el elevado costo fiscal que el régimen representa para el erario público, señalando además una "baja complejidad productiva" en las industrias radicadas. Se argumenta que el sistema ha fomentado procesos de ensamblaje con escaso valor agregado local, generando una dependencia estructural de los beneficios impositivos que limita la competitividad internacional de la provincia.

Informes recientes de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC, 2023–2024) advierten que el estatuto especial constituye uno de los principales gastos tributarios del

Estado nacional, destacando la necesidad de fortalecer los mecanismos de evaluación de resultados y de monitoreo del impacto fiscal asociado. Paralelamente, investigaciones como los realizados por Berlinski (2013) o Gaggero (2015) han documentado la consolidación de un entramado industrial, aunque caracterizado con baja complejidad productiva y escasos encadenamientos locales. La tensión entre los logros inmediatos y los desafíos estructurales constituye el núcleo de la contienda actual sobre su continuidad o reforma.

0.2 Origen y Evolución.

La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es conocida como la provincia más joven de la República Argentina. La conformación institucional de su territorio comenzó en 1884, cuando fue establecido como territorio nacional administrado directamente por el Gobierno Nacional. Durante más de un siglo, la región permaneció bajo esta condición hasta que, a comienzos de la década de 1990, se sancionó la Ley N.º 23.775 que formalizó su integración como la última provincia Argentina, reafirmando además el histórico reclamo argentino sobre la Antártida y las Islas del Atlántico Sur.

Durante sus primeras décadas de desarrollo, el país atravesaba un proceso de consolidación territorial y de construcción de infraestructura básica. En ese contexto, la isla se encontraba particularmente aislada del resto del territorio nacional. En aquel período tampoco existía una política portuaria nacional consolidada, operando principalmente el puerto de Buenos Aires y algunos puertos menores en el litoral del río Paraná. En consecuencia, la Patagonia en general y Tierra del Fuego en particular permanecieron durante muchos años al margen de los principales circuitos económicos del país y deberían pasar muchos años hasta que los sucesivos gobiernos nacionales

centraran su interés en visualizar el potencial del puerto como una plataforma portuaria y comercial.

Las primeras obras de infraestructura significativas en la región comenzaron a desarrollarse recién a comienzos del siglo XX. En 1920 se construyó el muelle oficial del puerto de Ushuaia, seleccionado por sus condiciones naturales favorables, entre ellas una bahía protegida de los vientos predominantes del sudoeste, tierras aptas para la ganadería ovina y su acceso directo desde la boca oriental del Canal Beagle (Entre 1826 y 1830, Fitz Roy junto a Charles Darwin descubrieron esta ruta interoceánica). Asimismo, su cercanía geográfica con el continente antártico convirtió progresivamente al puerto en un punto estratégico para las operaciones logísticas, científicas y turísticas vinculadas al denominado continente blanco.

A pesar de estas ventajas geográficas, durante gran parte del siglo XX la actividad económica en la región fue limitada. El comercio marítimo en el puerto de Ushuaia, ubicado en el extremo austral del continente americano, se caracterizaba por una escala reducida y estaba centrado principalmente en la exportación de lana ovina y cuero hacia Buenos Aires y algunos mercados europeos. Esta dinámica económica se encontraba condicionada por la escasa infraestructura portuaria, la baja densidad poblacional y las severas condiciones climáticas que dificultaban la regularidad del transporte marítimo. El movimiento portuario era bajo e irregular, sujeto a las severas condiciones climáticas y de las reducidas rutas marítimas (SLOC) que conectaban la provincia con el resto del país y del continente.

Este escenario comenzó a modificarse gradualmente hacia mediados del siglo XX, cuando el Estado Argentino empezó a otorgar mayor importancia estratégica al extremo sur del país. Las crecientes tensiones geopolíticas en el Atlántico Sur, particularmente en

relación con la soberanía de las Islas Malvinas y la proyección territorial hacia la Antártida, impulsaron una reconsideración del rol de la región dentro de la política nacional.

Durante las décadas de 1960 y 1970, las tensiones diplomáticas con el Reino Unido por la soberanía de las Islas Malvinas se intensificaron, lo que llevó al Estado argentino a replantear su estrategia en la región austral y a reconocer la relevancia geopolítica de sus territorios más australes.

En este contexto geopolítico y económico particular, en 1972 se estableció el Régimen Especial Aduanero de Tierra del Fuego mediante la Ley 19.640. Su creación tuvo lugar durante el gobierno de facto encabezado por el general Alejandro Agustín Lanusse, en el marco del gobierno militar autodenominado “Revolución Argentina”. Según diversos estudios académicos (Bandieri, 2014; Escudé & Cisneros, 2000; Zusman, 2001), el gobierno nacional manifestaba preocupación por la escasa presencia poblacional argentina en la región y por la necesidad de consolidar una ocupación efectiva del territorio frente a las tensiones limítrofes existentes en el Cono Sur. Paulatinamente comenzaron a implementarse transformaciones de gran impacto, el estado buscó atraer inversiones y fortalecer su participación en el extremo sur mediante el fomento industrial y comercial. Fue así como, el 16 de mayo de ese año, se creó el “Régimen Especial Aduanero”, el cual estableció incentivos económicos con el objetivo de promover el desarrollo en una región históricamente aislada y afectada por condiciones geográficas y climáticas adversas.

Según establece la Ley 19.640, el régimen especial *"conforma un sistema de promoción económica dirigido a fomentar el desarrollo de una zona insular y*

extremadamente austral del país, situada a una considerable distancia de los grandes centros de población y consumo, y a integrar dicha zona con la economía del territorio continental nacional. [...] En el plano estrictamente económico el régimen tiene la función de hacer viables las distintas actividades económicas desarrolladas o a desarrollarse en la zona, compensando con exenciones impositivas, aduaneras, y otros estímulos económicos, los mayores costos derivados del transporte a gran distancia, las particulares condiciones climáticas, y la condición geográfica insular de la Provincia" (Ley 19.640, art. 1, 1972).

Bajo esta perspectiva, la Ley ha sido interpretada por diferentes autores (Cuenca, 2022; Ministerio de Economía, 2024), no solo como una política de promoción económica, sino también como una decisión de carácter geoestratégico orientada a fortalecer la soberanía argentina y consolidar la presencia estatal en una región considerada estratégica para la proyección territorial del país.

A fin de aportar mayor claridad sobre la cuestión, los principios de este esquema de promoción económica se sustentan en amplias exenciones impositivas (en lo que respecta a tributos nacionales) y aduaneras para todo el universo de actividades económicas desarrolladas o a desarrollarse en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ello implica que cualquier tipo de actividad económica - industrial, comercial, servicios, extractivas, entre otras - que se realice dentro de la jurisdicción, ya sea por personas físicas o jurídicas, recibe automáticamente los beneficios del modelo. Estos últimos tienen un carácter objetivo, pues se derivan directamente del hecho de que la actividad económica ocurra en la Provincia, y en el caso de los bienes, de que estos se encuentren radicados en ella o sean importados a la misma.

0.3 Enfoques teóricos sobre políticas de promoción regional. Perspectivas teóricas contrapuestas: proteccionismo vs. Liberalismo

En términos generales, los regímenes de promoción económica constituyen instrumentos de política pública mediante los cuales los Estados buscan incentivar la inversión y la radicación de actividades productivas en determinadas regiones o sectores estratégicos. Estas políticas suelen incluir beneficios fiscales, aduaneros o financieros destinados a compensar desventajas estructurales como la distancia a los centros de consumo, los costos logísticos o la baja densidad poblacional. Diversos países han aplicado esquemas de promoción regional con el objetivo de reducir disparidades territoriales y estimular el desarrollo económico en áreas periféricas.

Experiencias comparables de promoción regional pueden observarse en distintos países. En Brasil, por ejemplo, la Zona Franca de Manaus constituye uno de los casos más conocidos de política de desarrollo regional basada en incentivos fiscales destinados a promover la industrialización en regiones periféricas. De manera similar, diversos países europeos han implementado programas de desarrollo regional orientados a reducir las disparidades territoriales mediante subsidios, beneficios fiscales y fondos estructurales. Estas experiencias reflejan la utilización de instrumentos de política pública destinados a corregir desequilibrios territoriales y promover el desarrollo económico en regiones alejadas de los principales centros productivos.

La adopción de este tipo de políticas de promoción regional no responde a un único criterio, sino que suele estar influida por las orientaciones económicas e ideológicas predominantes en cada país o gobierno. Mientras algunos Estados priorizan la intervención pública para corregir desequilibrios territoriales y fomentar el desarrollo en regiones periféricas, otros privilegian enfoques más orientados al libre funcionamiento

del mercado. En este marco, la literatura económica identifica distintas perspectivas teóricas que interpretan de manera diferente el rol del Estado en la promoción del desarrollo regional

El enfoque proteccionista encuentra fundamentos en la teoría estructuralista del desarrollo. Justifica la intervención del Estado para corregir desequilibrios económicos y territoriales. Sostiene que regiones con desventajas en su morfología —como la lejanía, el clima extremo o la baja densidad poblacional— requieren políticas diferenciadas, como subsidios o beneficios fiscales, para lograr niveles de desarrollo comparables al resto del país.

Autores como Celso Furtado (1961), en *Desarrollo y subdesarrollo*, sostienen que las regiones periféricas necesitan del apoyo del Estado para romper el ciclo de dependencia a los centros más desarrollados y al atraso. De igual forma, Friedmann (1966) plantea en *Regional Development Policy* que las políticas de promoción regional buscan compensar los efectos de la concentración económica en los polos de desarrollo. Ambos autores enfatizan en la idea de que el desarrollo no se da solo, que el mercado por sí mismo no resuelve las desigualdades territoriales y económicas.

Desde esta perspectiva, pueden interpretarse como herramientas destinadas a corregir desequilibrios territoriales, impulsar el desarrollo autónomo y evitar la despoblación de áreas periféricas. El Estado cumple un rol clave en la planificación territorial y en la consolidación de soberanía mediante incentivos económicos.

En contraste, la perspectiva liberal, basada en autores como David Ricardo (1817) en *Principios de economía política y tributación*, sostiene que la especialización basada en ventajas comparativas genera una asignación eficiente de los recursos. Argumenta que los mercados deben operar con la mínima intervención del Estado. Según esta visión,

cada región o país debe especializarse en producir aquellos bienes y servicios en los que tienen ventajas comparativas naturales o de eficiencia. Este enfoque confía en que el comercio internacional y la competencia impulsan el crecimiento y la innovación, beneficiando a todas las economías al maximizar la productividad global. Bajo esta lógica, los regímenes de promoción como el fueguino distorsionan el funcionamiento del mercado, generan costos innecesarios al Estado y reducen la competitividad.

Las políticas comerciales liberales argumentan que mantener actividades no competitivas mediante subsidios perpetúa arquitecturas económicas ineficientes, y que los recursos públicos deberían orientarse a políticas horizontales de mejora institucional, infraestructura y educación, en lugar de beneficiar a sectores específicos (Llach & Falcone, 2020).

La literatura especializada mencionada previamente presenta estas perspectivas como enfoques alternativos para interpretar las políticas de desarrollo regional, aunque se contraponen en la evaluación del rol del Estado en la economía regional. Estas perspectivas contrapuestas constituyen el marco conceptual a partir del cual se analizará el funcionamiento y los resultados del sistema de incentivos en los capítulos siguientes.

Capítulo 1: Diseño institucional y marco regulatorio del régimen de promoción fueguino.

Para comprender adecuadamente el funcionamiento del marco de promoción vigente, resulta necesario situar al Régimen Industrial de Tierra del Fuego como un caso particular dentro del conjunto de políticas de promoción industrial implementadas en Argentina. El esquema establece una serie de incentivos fiscales y aduaneros destinados a atraer inversiones y promover la actividad industrial en la provincia.

Para evaluar con mayor precisión su funcionamiento, resulta fundamental distinguir el denominado Subrégimen de Promoción Industrial de Tierra del Fuego¹, el cual constituye la dimensión operativa del esquema de promoción. Definido por el Decreto N° 490/2003 como el régimen *"al que podrán acogerse las empresas radicadas con proyecto en marcha o a radicarse en el territorio de la mencionada provincia, para la fabricación de determinados productos"* (Decreto N° 490/2003, Poder Ejecutivo Nacional), este instrumento regula específicamente el funcionamiento de las empresas industriales beneficiarias, estableciendo las condiciones de acceso y permanencia dentro del sistema. En particular, el subrégimen define las actividades industriales alcanzadas, los requisitos productivos exigidos, los niveles de integración nacional requeridos y los mecanismos de control fiscal y aduanero aplicables, configurando el instrumento central mediante el cual se materializa la política de promoción industrial en la provincia. Su propósito fue posteriormente reafirmado por el Decreto N° 727/2021, que lo orientó a *"impulsar nuevas inversiones en la isla, tanto en las fábricas ya radicadas como para la instalación de*

¹ A lo largo de este trabajo se utiliza el término "régimen" para referirse al conjunto del esquema establecido por la Ley 19.640 y sus normas complementarias, mientras que "subrégimen industrial" designa específicamente el instrumento operativo regulado por el Decreto N° 490/2003, que establece los requisitos productivos para las empresas manufactureras beneficiarias. Esta distinción resulta relevante dado que la Ley 19.640 otorga beneficios de carácter general por la sola radicación en la provincia, en tanto el subrégimen industrial condiciona el acceso a beneficios adicionales al cumplimiento de procesos productivos específicos

nuevas iniciativas" (Decreto N° 727/2021, Poder Ejecutivo Nacional), reflejando la continuidad y vigencia del instrumento a lo largo del tiempo.

Entre los principales beneficios otorgados a las empresas radicadas en la zona de tratamiento diferenciado, se destacan la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la exención del Impuesto a las Ganancias en determinados supuestos, la aplicación de regímenes aduaneros preferenciales, la eliminación de aranceles para la importación de insumos productivos y un tratamiento diferencial dentro del territorio aduanero argentino. Estos instrumentos buscan compensar las desventajas derivadas de la localización geográfica y estimular la radicación de actividades industriales.

Los requisitos y obligaciones para acceder al marco promocional se encuentran sujetos a una serie de condiciones definidas por la normativa nacional. Las empresas interesadas en operar bajo el subrégimen industrial deben presentar proyectos productivos ante la autoridad de aplicación —la Secretaría Nacional de Industria—, que evalúa su viabilidad económica, su adecuación a las actividades promocionadas y el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos. Entre las principales exigencias se encuentran la realización efectiva de procesos productivos dentro del territorio provincial, el cumplimiento de niveles mínimos de integración nacional en determinados productos y la utilización de instalaciones industriales radicadas en la provincia. Asimismo, las firmas beneficiarias deben cumplir con normas específicas de control aduanero, registración fiscal y seguimiento productivo, destinadas a garantizar que las actividades desarrolladas se ajusten a los objetivos de la política de promoción.

El mantenimiento de los beneficios fiscales también se encuentra condicionado al cumplimiento continuo de estas obligaciones, razón por la cual los organismos nacionales competentes realizan controles periódicos sobre las operaciones industriales y

comerciales de las empresas, verificando tanto el volumen de producción como la naturaleza de los procesos productivos declarados.

Los principales incentivos otorgados a las empresas comprendidas dentro del subrégimen son de dos tipos. El primero consiste en el reconocimiento de un crédito fiscal correspondiente al Impuesto al Valor Agregado (IVA) por las ventas realizadas hacia el territorio continental argentino. Dado que dichas operaciones se encuentran alcanzadas por este tributo, el impuesto debe consignarse en la factura con el fin de que el comprador pueda computarlo como crédito fiscal frente a su propia obligación tributaria. El productor manufacturero radicado en el polo industrial fueguino puede solicitar un crédito equivalente al IVA aplicado sobre la operación de venta, mecanismo comúnmente denominado "crédito fiscal de IVA".

El segundo incentivo consiste en la exención del IVA y de los derechos de importación aplicables a los insumos utilizados en el proceso productivo, cuyo alcance efectivo varía según la composición de costos de cada bien, pudiendo representar en determinados casos hasta el 80% del valor del producto final.

Es importante señalar que estos beneficios se manifiestan principalmente en el mercado interno y no en los mercados internacionales. Dado que los incentivos fiscales no difieren sustancialmente de aquellos disponibles para las exportaciones argentinas en general, las ventajas competitivas del ordenamiento legal de la isla operan en favor de las ventas al territorio continental —que se benefician de un esquema impositivo diferencial que mejora la rentabilidad relativa de la producción fueguina frente a la producción continental o importada— pero no otorgan ventajas adicionales a las exportaciones. Esta característica del diseño normativo tiene implicancias relevantes sobre la orientación productiva, que serán analizadas en los capítulos siguientes.

La evolución normativa del cuerpo legal refleja su adaptación a los cambios en el contexto económico nacional e internacional a lo largo de cinco décadas. Desde su creación en 1972, se incorporaron regulaciones complementarias que definieron con mayor precisión las actividades industriales alcanzadas, los requisitos de integración productiva y los mecanismos de control fiscal y aduaneros aplicables. Estas modificaciones también buscaron adaptar el estatuto especial a la evolución de los sectores industriales radicados en la provincia, particularmente en el caso de la industria electrónica de consumo, que se consolidó como el principal núcleo productivo del polo industrial fueguino.

A su vez, se introdujeron disposiciones destinadas a fortalecer los mecanismos de fiscalización y seguimiento de las empresas beneficiarias. Al respecto, distintos organismos del Estado nacional han evaluado su funcionamiento a lo largo del tiempo. En particular, informes de la Auditoría General de la Nación han señalado la existencia de deficiencias en los mecanismos de control y en la evaluación de resultados del régimen, destacando su elevado costo fiscal y la persistencia de una arquitectura productiva fuertemente dependiente de los incentivos estatales. Por su parte, el Ministerio de Economía de la Nación ha contribuido evaluaciones institucionales sobre su desempeño y sostenibilidad fiscal.

Las prórrogas han desempeñado un papel clave en la continuidad del esquema. En 2013 se dispuso una extensión significativa del horizonte temporal del esquema promocional hasta el año 2038, con el objetivo de otorgar previsibilidad a las inversiones industriales radicadas en la provincia. Posteriormente, en 2021, el Poder Ejecutivo Nacional estableció una nueva extensión hasta el año 2053 mediante el Decreto 727/2021, que incluyó además la creación de un fondo destinado a financiar proyectos de infraestructura y desarrollo productivo en la provincia, financiado parcialmente por aportes de las

empresas beneficiarias del subrégimen industrial. La extensión respondió principalmente a la intención de preservar la estabilidad jurídica de las inversiones existentes y de sostener el empleo industrial en la provincia. No obstante, estas decisiones también han reavivado el debate público acerca del costo fiscal del esquema y de la necesidad de introducir reformas que permitan mejorar su eficiencia económica y su contribución al desarrollo productivo regional.

Este marco institucional constituye la base sobre la cual se componen tanto los beneficios económicos como las deliberaciones posteriores acerca de su funcionamiento y su impacto sobre la economía nacional.

A partir de lo expuesto, el Capítulo 1 ha permitido describir la arquitectura institucional sobre la cual se asienta la Ley 19.640: sus instrumentos fiscales y aduaneros, las condiciones de acceso al subrégimen industrial, los mecanismos de control y la evolución normativa a lo largo del tiempo. Este marco regulatorio constituye la base indispensable para avanzar, en el capítulo siguiente, hacia una evaluación de sus efectos económicos y fiscales concretos, donde se examinarán tanto sus costos para el erario público como sus resultados en materia de empleo, actividad industrial y generación de valor agregado.

Capítulo 2: Evaluación económica y fiscal del régimen de promoción fueguino, exenciones, costos y resultados.

El diseño institucional descrito en el capítulo anterior tiene consecuencias económicas concretas y medibles. Este capítulo las examina. El mismo constituye una política pública de gran relevancia dentro de la composición de incentivos productivos de Argentina, tanto por su impacto sobre el gasto tributario del Estado como por su influencia en la dinámica productiva y laboral de la provincia.

A partir de ello, el presente capítulo examinará los principales resultados económicos asociados al andamiaje fiscal, considerando tres dimensiones centrales: el costo fiscal derivado de las exenciones tributarias, su impacto en términos de empleo y actividad industrial, y su contribución a la generación de valor agregado y al avance productivo. Este enfoque permite examinar de manera integral los efectos del esquema promocional y evaluar sus resultados a la luz de los objetivos para los cuales fue originalmente concebido.

Cabe señalar que el impacto económico del régimen trasciende al sector industrial estrictamente promovido por el subrégimen. Según la Secretaría de Energía de la Nación (2022), el Área Aduanera Especial produce aproximadamente el 18% del gas natural offshore del país y cuenta con importantes reservas en la Cuenca Austral. Si bien estos sectores no se encuentran incluidos dentro del subrégimen industrial previsto por la Ley 19.640, sí se ven beneficiados por el marco general de promoción, poniendo de relieve que el alcance del esquema sobre la configuración productiva provincial es más amplio que el que refleja el análisis del subrégimen industrial de manera aislada.

2.1. Costos fiscales y gastos tributarios

Los costos fiscales y gastos tributarios asociados al régimen promocional constituyen uno de los aspectos más debatidos de su funcionamiento. Según el informe el gasto tributario ascendía aproximadamente U\$S 1.300 millones (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2024; Ministerio de Economía de la Nación, 2024). cifra que incluye el conjunto de beneficios fiscales del marco promocional general. En particular, el costo fiscal correspondiente al subrégimen industrial —dimensión más específica del esquema— se estima en aproximadamente USD 1.070 millones anuales, según Fundar (2025).

Según el informe de gasto tributario 2024, la liberación del IVA representa \$412.227.000.000 (0,12% del PIB), la exención del Impuesto a las Ganancias \$241.177.000.000 (0,07% del PIB), la reducción de Impuestos Internos \$238.287.000.000 (0,07% del PIB) y los beneficios vinculados a derechos de exportación \$254.151.000.000 (0,07% del PIB). La evolución de estos gastos tributarios entre 2022 y 2024 puede observarse en el siguiente cuadro.

GASTOS TRIBUTARIOS ORIGINADOS EN REGIMENES DE PROMOCION ECONOMICA ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2022 - 2024						
GASTO TRIBUTARIO	2022		2023		2024	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
TOTAL	626.157,4	0,76	1.179.129,5	0,68	2.148.910,6	0,61
I - Promoción industrial. Decretos Nros. 2.054/92, 804/96, 1.553/98 y 2.334/06.	24.194,3	0,03	73.296,7	0,04	37.148,9	0,01
- Exención IVA compras y saldo	23.490,1	0,03	71.469,4	0,04	36.264,7	0,01
- Exención Impuesto a las Ganancias	704,3	0,00	1.827,4	0,00	884,1	0,00
II - Promoción no industrial. Ley N° 22.021 y Decreto N° 135/06.	0,9	0,00	0,5	0,00	0,3	0,00
- Exención Impuesto a las Ganancias	0,9	0,00	0,5	0,00	0,3	0,00
III - Promoción de la actividad minera. Ley N° 24.196.	14.563,1	0,02	28.852,0	0,02	55.560,1	0,02
- Impuesto a las Ganancias. Beneficios diversos	3.668,6	0,00	7.731,2	0,00	15.676,9	0,00
- Estabilidad fiscal: impuestos diversos	819,5	0,00	1.727,0	0,00	3.501,9	0,00
- Exención Derechos de Importación	10.075,0	0,01	19.393,8	0,01	36.381,3	0,01
IV - Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N° 19.640.	266.463,3	0,32	521.768,4	0,30	1.145.844,6	0,33
- Liberación IVA compras y ventas	116.803,3	0,14	211.299,0	0,12	412.227,7	0,12
- Exención Impuesto a las Ganancias	32.937,8	0,04	81.277,1	0,05	241.177,8	0,07
- Exención Derechos de Importación	57.092,4	0,07	121.791,3	0,07	254.151,5	0,07
- Alícuota reducida Impuestos Internos sobre productos electrónicos	59.629,7	0,07	107.401,1	0,06	238.287,6	0,07

Los gastos tributarios del régimen promocional de Tierra del Fuego representan U\$S1300 (Fuente: Oficina del Presupuesto).

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso (2024)

Desde el punto de vista fiscal, este tratamiento tributario diferenciado implica que el Estado destina recursos equivalentes a una porción significativa del presupuesto público para sostener el funcionamiento industrial fueguino. Para dimensionar el peso real de este número en relación con otros gastos tributarios nacionales, el siguiente cuadro ilustra su magnitud comparada:

BENEFICIO	GASTO TRIBUTARIO 2024
IMPUESTO A LAS GANANCIAS Exención de los ingresos de magistrados de los Poderes Judiciales nacional y provinciales.	\$566,877 millones (0,16% PIB)
IMPUESTO A LAS GANANCIAS Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas.	\$385,683 millones (0,11 % PIB)
IVA Alícuotas reducidas.	\$2,184,931 millones (0,62% PIB)
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL Regímenes de reducción de contribuciones.	\$266,895 millones (0,08% PIB)
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES Exenciones sobre depósitos en entidades financieras.	\$92,105 millones (0,03% PIB)
REGÍMENES DE PROMOCIÓN ECONÓMICA Promoción económica de Tierra del Fuego.	\$1,145,845 millones (0,33% PIB)
REGÍMENES DE PROMOCIÓN ECONÓMICA Régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Ley Nº 27.264. Pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias del 100% impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuenta Corriente.	\$524,086 millones (0,15% PIB)
SUBTOTAL DE BENEFICIOS IDENTIFICADOS PARA SU ANÁLISIS Y EVENTUAL DEROGACIÓN O LIMITACIÓN POR PARTE DEL HCN	\$5,166,420 millones (1,47% PIB)
Resto del Gasto Tributario	\$3,067,923 millones (0,87% PIB)
TOTAL DE GASTO TRIBUTARIO	\$8,234,343 millones (2,34% PIB)

Gasto tributario de 2024 (Fuente: Oficina Nacional del Presupuesto).

Fuente: Oficina Nacional del Presupuesto (2024).

Para dimensionar el peso real de este número, resulta ilustrativo contrastarlo con otras partidas del gasto público nacional: según la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ, 2024), el costo fiscal del régimen equivale aproximadamente al presupuesto anual del Ministerio de Salud de la Nación. A su vez, como señala Fundar

(2023), supera en más del doble el presupuesto anual del CONICET y representa el 87% del gasto público total en ciencia y tecnología. En un país con restricciones fiscales estructurales como Argentina, resignar recursos de esta magnitud en un único régimen regional implica un costo de oportunidad concreto y medible: son fondos que no pueden destinarse a infraestructura, educación o reducción del déficit. A ello se suma que, a diferencia de una partida presupuestaria votada anualmente por el Congreso, el gasto tributario del mismo se resigna de forma automática y sin evaluación periódica de resultados, lo que lo convierte en uno de los componentes más rígidos y menos transparentes del sistema fiscal argentino (Ministerio de Economía de la Nación, 2024; Oficina de Presupuesto del Congreso, 2024).

Martyn Reydo, en un informe publicado por Fundar (2025), complementa este diagnóstico al señalar que el Estado resigna aproximadamente US\$ 1.070 millones anuales en recursos fiscales para sostener un sistema caracterizado por bajo valor agregado y limitada generación de divisas, señalando además la influencia de presiones empresariales en la continuidad del esquema.

El gasto tributario asociado al régimen —entendido como los recursos a los que el Estado argentino renuncia principalmente mediante la exención de aranceles a la importación de insumos y la no percepción del IVA sobre los productos finales— se traduce principalmente en actividades de ensamblaje de bienes electrónicos: teléfonos celulares, aires acondicionados y televisores, destinados casi exclusivamente al mercado interno.

La magnitud y persistencia de estos beneficios implican una inversión pública significativa cuyos resultados han sido evaluados por diversos analistas como limitados

en términos de eficiencia económica, al contrastar los costos fiscales con los beneficios generados.

Vale destacar aquí un dato de contexto que ilustra la fragilidad fiscal del modelo. Según información periodística publicada en enero de 2026, desde el propio entorno gubernamental provincial se reconoció una situación económica y financiera delicada asociada parcialmente al cierre de empresas y a la pérdida de competitividad. En este escenario, el gobierno de Tierra del Fuego solicitó adelantos impositivos extraordinarios a empresas del polo industrial por aproximadamente \$20.000 millones con el objetivo de afrontar el medio aguinaldo de sus empleados estatales, al tiempo que gestionó ante el gobierno nacional un anticipo financiero adicional de \$15.000 millones (TN, 2026). Este episodio pone de manifiesto que la dependencia estructural de subsidios no es unidireccional: así como el régimen depende de decisiones del Estado nacional, la propia provincia ha llegado a depender de las empresas beneficiarias para sostener su funcionamiento corriente.

A pesar de la magnitud fiscal que reflejan estas cifras y de los coloquios recurrentes sobre su eliminación, distintos gobiernos independientemente de su orientación ideológica han rechazado iniciativas de derogación, fundamentando esta postura en la necesidad de preservar la seguridad jurídica y evitar afectar la confianza de los inversores, particularmente en el marco del Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI). Desde una perspectiva económica crítica, diversos autores han señalado que la producción industrial desarrollada en la jurisdicción promocionada presenta niveles de eficiencia relativamente bajos en comparación con la alternativa de importar bienes finales (Hallak, Park y Bentivegna, 2024; Fundar, 2023; Bril Mascarenhas, 2023). En línea con este enfoque, desde el ámbito gubernamental se ha

planteado que, en ausencia de los beneficios promocionales, los productos podrían ser importados a menor costo, lo que permitiría mejorar la eficiencia económica y reducir los precios para los consumidores. (Ministerio de Economía de la Nación, 2023).

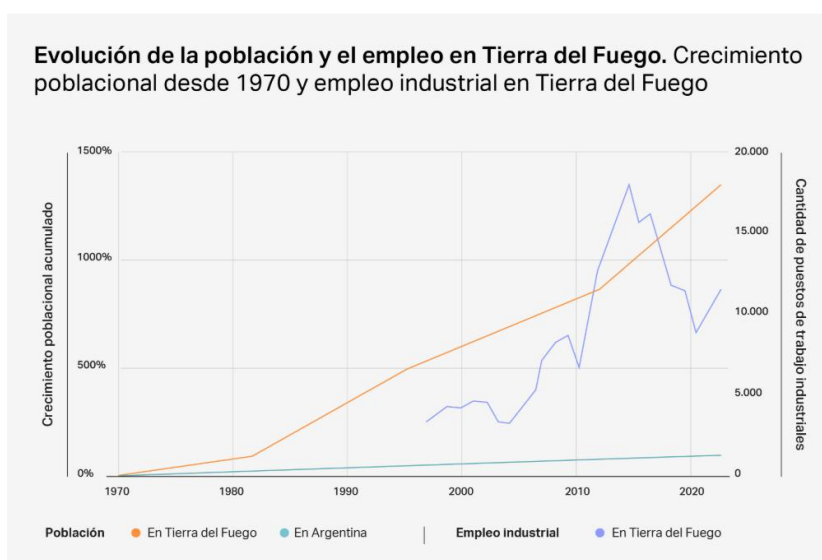
En 2024, un diputado nacional presentó una propuesta orientada a modificar beneficios impositivos vinculados al estatuto especial fueguino; sin embargo, autoridades provinciales advirtieron que tales cambios podrían poner en riesgo más de 10.000 puestos de trabajo directos y numerosos empleos indirectos.

El gobernador de Tierra del Fuego, Gustavo Melella, defendió públicamente los beneficios de la Ley 19.640 al señalar que la apertura comercial irrestricta no garantiza menores precios y puede generar pérdidas de empleo, afirmando que "¿Qué ganamos importando todo? Acá se genera empleo...", sosteniendo que el régimen constituye un instrumento clave para la preservación del empleo y la soberanía económica provincial (Melella, 2025).

2.2. Empleo e impacto industrial

Más allá de su impacto sobre las cuentas fiscales, el esquema de desarrollo regional ha tenido efectos significativos sobre la arquitectura productiva y laboral de la provincia. Según Berlinski (2013), este crecimiento estuvo estrechamente vinculado a la radicación de empresas manufactureras, especialmente del rubro electrónico, que impulsaron tanto el empleo formal como el crecimiento demográfico de la región: la población provincial pasó de aproximadamente 30.000 habitantes en 1980 a más de 180.000 según el Censo Nacional 2022, proceso que modificó estructuralmente la economía provincial y consolidó a la provincia como un polo industrial en el extremo austral del país.

La evolución conjunta de ambas variables puede observarse en el siguiente gráfico, que ilustra el crecimiento poblacional acumulado de la isla en comparación con el promedio nacional y la dinámica del empleo industrial provincial entre 1970 y 2022.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y datos del subrégimen industrial.

En el marco del análisis, la generación de empleo adquiere una relevancia económica significativa debido a los efectos que produce sobre el circuito macroeconómico regional y nacional. La creación de puestos de trabajo industriales no sólo incrementa el nivel de actividad productiva, sino que también genera ingresos salariales que se traducen en consumo local, expansión del sector servicios y fortalecimiento del tejido económico provincial. En regiones periféricas o de baja diversificación productiva, el empleo formal actúa además como un factor de arraigo poblacional y cohesión social, contribuyendo a sostener niveles de actividad económica que difícilmente podrían alcanzarse en ausencia de políticas de promoción específicas. Su expansión genera efectos directos sobre la demanda agregada y efectos indirectos mediante el multiplicador del gasto, favoreciendo la acumulación de capital, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo territorial.

Según un relevamiento realizado en diciembre de 2022 por el Ministerio de Trabajo y Empleo de Tierra del Fuego, se totalizaron 38.185 trabajadores asalariados registrados en el sector privado en la provincia, destacándose el crecimiento de la fuerza de trabajo en la industria manufacturera (+18%) y en comercio (+6%), sectores con participación significativa dentro del esquema formal del empleo privado provincial. En diciembre de 2024, la ocupación laboral en las industrias del Área Aduanera Especial impulsadas por el subrégimen alcanzó los 9.645 operarios, lo que representó un aumento del 12% respecto al mismo mes de 2023, cuando se registraron 8.607 trabajadores. El informe detalla que el empleo en el rubro electrónico llegó a 7.045 personas, produciéndose 1.043.089 unidades, con una suba del 17,5% mensual y del 70,3% en comparación con el año anterior.

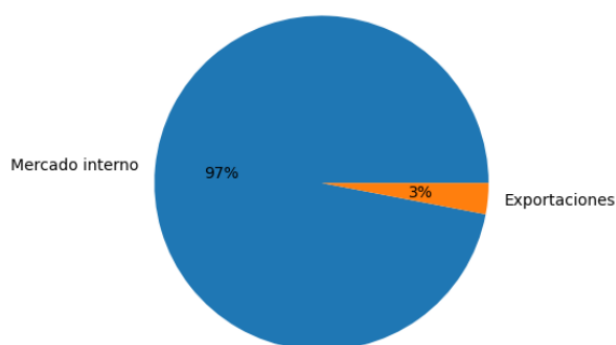
En perspectiva de evaluación del costo-beneficio, estimaciones de mediano plazo ubican el empleo directo asociado al subrégimen en torno a 10.000–12.000 puestos de trabajo (OEDE, 2023; CEP XXI, 2024), lo que implica un costo fiscal elevado por trabajador sostenido. El modelo fueguino funciona así simultáneamente como política industrial y mecanismo indirecto de subsidio al empleo regional. Según el Instituto Fueguino de Análisis Económico y Fiscal (IFAEF, 2021), estos resultados confirman que, si bien el estatuto especial genera una carga fiscal significativa, también contribuye a la actividad económica, al empleo registrado y al poblamiento de una región estratégica, siendo la provincia hoy la que presenta el mayor número de empleos industriales por habitante y la mayor proporción de empleos industriales sobre el total de empleos privados de Argentina.

A partir de la prórroga del subrégimen industrial están surgiendo nuevas inversiones en la industria electrónica que se prevé que generen un impacto positivo en

la economía fueguina repercutiendo de la misma manera en todo el país. Respecto del sector externo, si bien las exportaciones manufactureras del Área aduanera especial superaron los USD 300 millones anuales entre 2015 y 2019 (IFAEF, 2021), reflejando cierto dinamismo productivo en ese período, la producción fueguina se destina casi exclusivamente al mercado interno (INDEC, 2024) y las exportaciones industriales representan una proporción marginal del total nacional. Este patrón productivo implica que el marco austral vigente no genera un flujo significativo de divisas ni contribuye sustancialmente a aliviar la restricción externa estructural de la economía argentina.

En perspectiva comparada, numerosos regímenes regionales exitosos condicionan beneficios fiscales al cumplimiento de metas de exportación, innovación o integración local progresiva, cuya ausencia en el esquema fueguino contribuye a explicar la persistencia de un modelo intensivo en beneficios fiscales, pero con resultados limitados bajo el enfoque de transformación estructural. La siguiente figura ilustra esta orientación productiva.

Destino de la producción electrónica en Tierra del Fuego (datos ilustrativos)



Fuente: elaboración propia en base a CEP XXI (2023) e INDEC (2024)."

2.3. Productividad y generación de valor agregado

A partir de los elementos institucionales y fiscales previamente analizados, resulta posible avanzar hacia una evaluación crítica del funcionamiento económico del régimen.

Como está diseñado, el mismo premia la facturación antes que el agregado de valor local. No promueve las exportaciones y no ha logrado generar autonomía económica suficiente para reducir la dependencia de decisiones nacionales.

A lo largo de los años se han propuesto alternativas de política pública orientadas a reducir gradualmente el costo fiscal en un período estimado de once años y reorientar incentivos hacia la innovación y la generación de mayor valor agregado. El objetivo de estas propuestas es promover una transformación estructural que permita a Tierra del Fuego consolidarse como una provincia progresivamente más próspera y menos dependiente de las decisiones del gobierno nacional.

Un análisis riguroso de la sostenibilidad del modelo exige trascender la mera cuantificación del gasto presupuestario para evaluar su eficiencia relativa. Al cruzar los datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) —que estiman un costo fiscal cercano al 0,33% del PIB²— con los niveles de ocupación y valor agregado, surgen interrogantes críticos sobre la productividad del esquema. Si se considera que el esquema sostiene aproximadamente entre 10.000 y 12.000 puestos de trabajo directos en el sector industrial, el "costo por empleo" derivado de las exenciones impositivas resulta significativamente superior al promedio de otras industrias nacionales. Esta desproporción sugiere que el mecanismo de fomento opera más como un subsidio a la radicación que como un incentivo a la eficiencia operativa.

Al analizar la productividad técnica, se observa que el sistema de beneficios —centrada en la liberación de IVA e impuestos internos— ha consolidado procesos productivos con un fuerte sesgo hacia el ensamblaje de componentes importados. La

² Esta cifra corresponde al costo fiscal del régimen general. Estimaciones de Fundar (2025) ubican el costo específico del subrégimen industrial en aproximadamente USD 1.070 millones anuales, equivalente al 0,22% del PIB. Ambas cifras coexisten porque refieren a universos de medición diferentes

relación entre el capital invertido y el valor agregado bruto (VAB) local muestra una brecha persistente: las empresas se ven incentivadas a cumplir con los requisitos mínimos de transformación para acceder a las prerrogativas fiscales, sin que ello necesariamente se traduzca en una curva de aprendizaje o en una mejora de la competitividad que les permita prescindir del auxilio estatal.

Dicha productividad se ve condicionada por lo que algunos autores denominan "dependencia de sendero": una especialización en bienes de consumo durables — electrónica y línea blanca— cuya supervivencia depende del diferencial arancelario y fiscal, y no de una superioridad en la eficiencia de costos o innovación tecnológica frente a los mercados internacionales. Por lo tanto, el desafío de la política pública no radica solo en la vigencia del beneficio, sino en reformular el esquema para que el costo fiscal actúe como un catalizador de saltos tecnológicos y no meramente como un sostén de empleo protegido.

No obstante, junto con estos cuestionamientos también se señalan resultados positivos asociados. Entre ellos se destacan la generación de empleo registrado industrial en una región históricamente periférica, la consolidación de un polo manufacturero especializado en bienes electrónicos, el crecimiento demográfico sostenido y la acumulación de capital humano. En este sentido, la evaluación del mecanismo de fomento industrial suele plantearse en términos de una tensión entre su elevado costo fiscal y sus efectos en materia de desarrollo regional, empleo industrial y poblamiento estratégico del territorio (CEP XXI, 2023; Ministerio de Economía de la Nación, 2024).

El recorrido realizado a lo largo de este capítulo permite identificar y contextualizar una tensión en el diseño que atraviesa al régimen en sus tres dimensiones: un costo fiscal significativo que representa el 0,33% del PIB, resultados positivos

concretos en materia de empleo formal y poblamiento regional, y una limitada generación de valor agregado que condiciona su sostenibilidad de largo plazo. Para comprender por qué esa tensión persiste después de cinco décadas, es necesario bajar del análisis agregado al funcionamiento concreto de las empresas que sostienen el polo industrial. Eso es lo que propone el capítulo siguiente.

Capítulo 3: Situación actual del régimen de promoción industrial en Tierra del Fuego y su impacto productivo.

Los números del capítulo anterior describen el régimen desde afuera. Este capítulo entra adentro: analiza cómo operan concretamente las empresas del polo industrial, qué producen, cómo se insertan en las cadenas globales de valor y qué revelan sobre los límites estructurales del esquema. Este enfoque permite complementar la evaluación teórica con evidencia empírica reciente, a fin de comprender de manera más precisa los resultados actuales del mismo.

Como marco interpretativo, el presente capítulo incorpora la perspectiva de las cadenas globales de valor (CGV). Tal como la desarrollan Gereffi, Humphrey y Sturgeon en su artículo de 2005, esta perspectiva sostiene que la inserción internacional de una economía depende no solo de su capacidad exportadora sino de su posicionamiento dentro de los distintos eslabones de la cadena productiva. En particular, estos autores distinguen entre distintos tipos de upgrading —productivo, funcional y de cadena— que permiten evaluar la capacidad de una economía para escalar hacia actividades de mayor complejidad y valor agregado. Sin embargo, como advierte Raphael Kaplinsky (2016), no todos los procesos de industrialización conducen automáticamente a mejoras en la competitividad internacional, especialmente cuando se encuentran basados en esquemas de protección prolongada o en actividades de bajo valor agregado.

El upgrading productivo refiere a la mejora en la eficiencia de los procesos existentes dentro del mismo eslabón de la cadena; el upgrading funcional implica el desplazamiento hacia actividades de mayor valor agregado, como el diseño, la comercialización o la innovación; y el upgrading de cadena supone la transición hacia sectores productivos de mayor complejidad tecnológica. En el caso fueguino, la evidencia

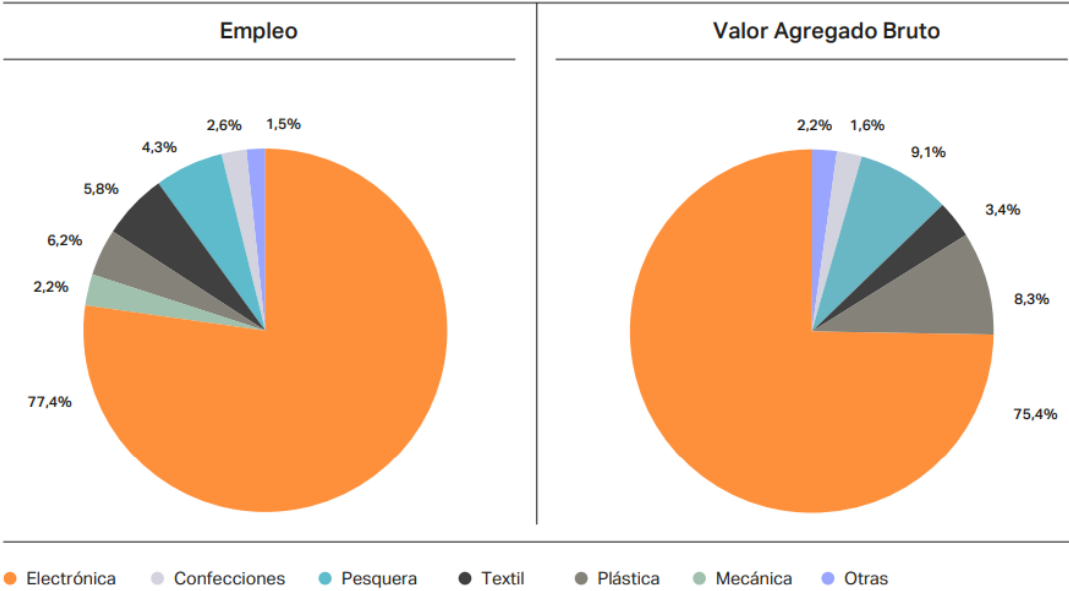
disponible sugiere que el régimen no ha logrado impulsar ninguna de estas tres formas de upgrading de manera sostenida. Si bien algunas empresas —como Mirgor, analizada en el apartado siguiente— muestran indicios aislados de upgrading funcional mediante la diversificación hacia mercados externos, estos casos constituyen excepciones y no reflejan una tendencia estructural del polo industrial en su conjunto. La norma ha sido, por el contrario, la consolidación de procesos de ensamblaje de baja complejidad orientados al mercado interno, sin avances significativos hacia etapas de diseño, producción de componentes o inserción exportadora.

3.1. La industria electrónica fueguina y su posicionamiento en las cadenas globales de valor

La industria electrónica constituye el sector más relevante dentro del conjunto de actividades promovidas en la isla, consolidándose como el principal eje productivo de la economía provincial. En 2021, la facturación correspondiente a los tres principales productos —teléfonos celulares, televisores y equipos de aire acondicionado— alcanzó los USD 3.000 millones, lo que representó aproximadamente el 77% del total generado por los sectores amparados por el subrégimen, estimado en USD 3.900 millones (CEP XXI, 2023; Fundar, 2025).

En términos productivos, durante ese mismo año se fabricaron más de 10 millones de teléfonos celulares, abasteciendo prácticamente la totalidad de la demanda interna; la penetración de celulares importados en Argentina es cercana al 3% (Fundar, 2025). Asimismo, se produjeron aproximadamente 2,7 millones de televisores y 1,4 millones de acondicionadores de aire (CEP XXI, 2023). En términos de empleo, se estima que más del 90% de los puestos de trabajo del sector electrónico se concentran en la producción de estos tres bienes. La siguiente figura ilustra la concentración sectorial del empleo y el

valor agregado bruto en la industria fueguina, ilustrando el peso predominante del sector electrónico sobre el conjunto de la composición productiva provincial.



Fuente: Fundar - elaboración propia a partir de datos del Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos (IPIEC), Tierra del Fuego, y a partir de estimaciones del equipo de trabajo de la CEPAL y el Ministerio de Economía de la Argentina (2022).

Fuente: Fundar, elaboración propia a partir de datos del Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos (IPIEC), Tierra del Fuego, y estimaciones del equipo de trabajo de la CEPAL y el Ministerio de Economía de la Argentina (2022)."

En concordancia con lo anterior, esta industria se posiciona como la principal fuente de aportes directos a las finanzas provinciales: de los USD 80 millones anuales recaudados por la provincia a partir de las actividades del subrégimen, cerca del 75% proviene del sector electrónico, lo que equivale al 22% de la recaudación propia y al 8% de los ingresos totales.

La composición industrial del sector se encuentra conformada principalmente por empresas de servicios de manufactura electrónica (Electronics Manufacturing Services, EMS), las cuales operan bajo contrato con fabricantes de equipos originales (Original Equipment Manufacturers, OEM). Estas empresas llevan a cabo actividades como el

montaje de circuitos impresos, el ensamblaje de componentes y las pruebas finales de los productos (García y Lavarello, 2022). En este esquema, firmas como Mirgor y Newsan se integran en cadenas globales de valor en las que los OEM —propietarios de marcas internacionales como Samsung, Motorola o LG— ocupan un rol central, al concentrar las etapas de diseño, desarrollo tecnológico y provisión de kits productivos.

Desde una perspectiva productiva y tecnológica, la industria electrónica fueguina presenta características morfológicas que condicionan su desempeño y limitan su capacidad de upgrading. En primer lugar, la proporción de valor agregado local respecto del valor total de los bienes electrónicos es reducida. De acuerdo con Fundar (2025) y CEP XXI (2023), la agregación de valor local alcanza aproximadamente el 17% en televisores y el 26% en acondicionadores de aire, mientras que en el caso de los teléfonos celulares el aporte local se concentra fundamentalmente en etapas finales como testeo, control de calidad y logística. En comparación con el valor total del producto a nivel internacional, el contenido local resulta limitado, lo que evidencia una inserción en eslabones de bajo valor agregado dentro de las CGV.

En segundo lugar, la producción electrónica se orienta casi exclusivamente al mercado interno. En 2021, la totalidad de los bienes producidos bajo el subrégimen industrial tuvo como destino el consumo doméstico (CEP XXI, 2023), respondiendo en gran medida a la base de incentivos del sistema, que otorga beneficios diferenciales a las ventas dirigidas al mercado interno. En contraste, las exportaciones no cuentan con incentivos significativamente superiores a los disponibles en el territorio continental. Como resultado, las firmas radicadas en la provincia desarrollan estrategias orientadas al abastecimiento del mercado interno en un entorno relativamente protegido, en lugar de buscar inserción internacional. En línea con lo planteado por Kaplinsky y Morris (2016),

este tipo de inserción en CGV no garantiza procesos de upgrading cuando las actividades se concentran en eslabones de bajo valor agregado, lo que limita las posibilidades de desarrollo tecnológico autónomo.

3.2. El caso Mirgor: un ejemplo representativo del régimen en funcionamiento

Con el objetivo de ilustrar el funcionamiento concreto del régimen a partir de evidencia empírica específica, es relevante analizar el caso de Mirgor como empresa representativa del polo industrial fueguino. Si bien un caso aislado no constituye una muestra suficiente para un análisis exhaustivo, permite comprender dinámicas estructurales del sistema productivo que difícilmente emergen del análisis agregado. Su elección se justifica por ser el principal actor industrial de Río Grande, por su trayectoria de más de cuatro décadas dentro del régimen y por la disponibilidad de información pública reciente sobre su desempeño.

El desarrollo y consolidación de Mirgor se encuentran estrechamente vinculados a los beneficios otorgados por la Ley 19.640. Entre los principales incentivos que han incidido en su trayectoria se destacan las exenciones impositivas —IVA, Impuesto a las Ganancias e impuestos internos— aplicadas a la producción de bienes electrónicos, que le han permitido operar con menores costos relativos y consolidar su posición en el mercado interno.

Dentro de los aproximadamente 20 actores que componen el sector electrónico de la provincia, Mirgor se destaca especialmente por su peso productivo: fundada en 1983, cuenta con cinco plantas productivas que superan los 60.000 metros cuadrados dedicadas a la fabricación y ensamblaje de productos para la industria automotriz, telefonía móvil y electrónica de consumo, según informa la propia compañía. Produce para marcas como Samsung, Toyota, Ford, Fiat, General Motors, Mercedes-Benz y Volkswagen, habiendo

expandido sus operaciones a 12 países y diversificado su actividad hacia sectores como la agroindustria y el turismo. En las últimas dos décadas, la empresa escaló posiciones significativamente en el ranking de empresas más importantes del país, pasando del puesto 452 al 72 a través de su subsidiaria IATEC (Rabinovich, 2018; Mercado, 2020).

En términos de desempeño reciente, Mirgor ha logrado reducir parcialmente su sostenimiento artificial de la actividad. Mientras que en 2018 aproximadamente el 85% de sus ingresos provenía de actividades vinculadas al Área aduanera especial, en 2024 esa proporción se redujo a menos del 45%, generando uno de cada cuatro dólares de sus ingresos en el exterior (Bloomberg Línea, 2024). Este proceso de diversificación es uno de los pocos casos observables de upgrading funcional dentro del polo industrial fueguino, aunque su núcleo productivo en la provincia continúa orientado principalmente al mercado interno, lo que refleja las características propias del régimen.

El análisis del caso permite identificar dos limitaciones estructurales que trascienden a la empresa en particular y son extensibles al conjunto del polo industrial. En primer lugar, si bien el mecanismo de fomento reduce la carga impositiva en la etapa productiva, no modifica la arquitectura tributaria general del país.

En declaraciones a Bloomberg Línea, el CEO de Mirgor, José Luis Alonso, señaló que el precio de salida de fábrica de un teléfono celular se ubica entre USD 980 y USD 1.050, valores comparables a los internacionales, mientras que el precio final al consumidor en Argentina puede alcanzar aproximadamente los USD 1.800 para modelos similares (Bloomberg Línea, 2024).

Esta diferencia se explica por la acumulación de impuestos nacionales, provinciales y tasas municipales a lo largo de la cadena de comercialización, lo que

demuestra que mejora la competitividad en la etapa productiva pero no modifica la composición tributaria general, limitando su impacto sobre los precios finales.

Asimismo, Alonso sostuvo que el régimen ha sido objeto de críticas que, en muchos casos, se basan en información incompleta. Detalla que las empresas que operan allí han adquirido cualidades de manufactura industrial de nivel mundial y comparó el esquema argentino con modelos de promoción industrial implementados en otros países, como México y Paraguay. Se lo llama “el milagro mexicano” ya que se basa en un formato similar al de Argentina. Estas comparaciones regionales serán retomadas en el Capítulo 4, donde se analizarán experiencias internacionales como la Zona Franca de Manaus.

En segundo lugar, se identifican restricciones vinculadas al diseño logístico. La producción en la isla requiere el traslado de bienes hacia el continente mediante circuitos que implican altos costos y múltiples instancias de transporte. Por ello, Roberto Scotto (2024) señala que la dependencia del transporte terrestre, la ausencia de un cruce propio y las limitaciones en la conectividad generan desventajas de fondo para la provincia. Desde el abandono del sistema ferroviario a nivel nacional, la logística argentina ha quedado mayoritariamente supeditada al transporte terrestre, caracterizado por altos costos, situación que coloca a la provincia en una posición de desventaja competitiva estructural que el esquema no logra compensar plenamente.

3.3. El debate normativo de 2025 y sus implicancias sobre el régimen

A partir de 2025, el contexto sectorial presenta modificaciones normativas relevantes que han reabierto el debate sobre el futuro del marco promocional. Los Decretos N° 333/2025 y 334/2025 introducen una reducción de la carga impositiva sobre productos importados con el objetivo de incrementar la competencia y mejorar la

eficiencia del sector, generando posiciones encontradas entre los distintos actores involucrados.

Desde el sector empresarial, las reacciones fueron divergentes. Luis Galli (2025), presidente y CEO del Grupo Newsan, sostuvo que "es muy difícil que se sigan produciendo celulares en Argentina", advirtiendo que el elevado "costo argentino" continúa siendo un obstáculo para competir con productos importados aun con la reducción de impuestos internos (La Nación, 2025).

Por su parte, el gobernador de Tierra del Fuego, Gustavo Melella, manifestó su preocupación ante estas medidas, señalando que podrían afectar negativamente a la industria local, la generación de empleo y el desarrollo tecnológico de la provincia (La Nación, 2025). En contraposición, el economista Juan Carlos Hallak sostuvo que la reducción de impuestos internos beneficia directamente a los consumidores sin afectar significativamente a la industria fueguina, aunque advirtió que la reducción de aranceles constituye una medida de mayor impacto al eliminar uno de los principales mecanismos de protección del régimen (La Nación, 2025).

En ese contexto, el Decreto 535/2025 introdujo modificaciones orientadas a facilitar la comercialización, permitiendo las ventas desde el Área Aduanera Especial hacia el continente mediante el sistema puerta a puerta, reduciendo cargas adicionales y ampliando los canales de venta (Infobae, 2025). El nuevo esquema se aplica exclusivamente a productos fabricados bajo el régimen y busca mejorar la integración comercial con el resto del país. Consecuentemente, los decretos mencionados denotan una orientación hacia la continuidad de este, acompañada de modificaciones —como la reducción de aranceles— destinadas a mejorar su eficiencia.

En la misma línea, desde el gobierno nacional se destacó que la reducción de impuestos permitiría una baja aproximada del 30% en los precios de los productos electrónicos, mientras que el presidente Milei sostuvo que "Tierra del Fuego no debe adaptarse a la disposición económica argentina, sino que es Argentina la que debería aproximarse al modelo fueguino, caracterizado por una menor carga impositiva". En ese sentido, Mirgor debió adaptar su estrategia productiva, incorporando modalidades como la producción a fasón para terceros y mejorando sus niveles de eficiencia ante el nuevo escenario competitivo.

La tensión de fondo del régimen, lejos de ser nueva, se ha ido manifestando con mayor nitidez con el paso del tiempo. La evidencia empírica acumulada año tras año converge en señalar las mismas limitaciones de fondo, lo que sugiere que nos encontramos ante un problema estructural y no ante una serie de dificultades coyunturales. La industria fueguina consolidó capacidades productivas reales en etapas de ensamblaje, generó empleo formal sostenido y contribuyó al poblamiento de una región estratégica, pero no logró superarse a sí misma: no avanzó hacia formas de upgrading funcional o de cadena que impliquen mayor valor agregado, inserción exportadora o autonomía respecto de los beneficios fiscales. La pregunta que queda es si existe algún modelo que haya resuelto ese dilema en otro lugar del mundo, y qué lecciones ofrece para el caso argentino.

Capítulo 4: Análisis comparativo y perspectivas de reforma en el marco de las Cadenas Globales de Valor.

4.1. Estructura y Sesgo Anti-exportador del Régimen Fuegoño

Tal como se desarrolló en el capítulo anterior, el posicionamiento de la industria fueguina dentro de las cadenas globales de valor presenta limitaciones de fondo que condicionan su capacidad de upgrading. En particular, la forma de gobernanza de las cadenas en sectores como la electrónica de consumo, dominados por grandes firmas globales que concentran las etapas de diseño, desarrollo tecnológico y provisión de kits productivos, reduce significativamente los márgenes para escalar desde el ensamblaje hacia actividades de mayor valor agregado, en ausencia de políticas activas orientadas a la innovación y la transferencia tecnológica. (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005). Desde el enfoque de las Cadenas Globales de Valor (CGV), desarrollado por autores como Gary Gereffi (2018) y UNCTAD (2023), la inserción internacional de una economía no depende exclusivamente de su capacidad exportadora, sino de su posicionamiento dentro de los distintos eslabones de la cadena productiva. Al respecto, los países que logran avanzar desde actividades de ensamblaje hacia etapas de mayor complejidad —como el diseño, la producción de componentes o la innovación— son aquellos que capturan una mayor proporción del valor agregado global. En esta línea, puede sostenerse que la disposición actual fueguina no solo limita el upgrading, sino que tiende a consolidar una inserción periférica dentro de las CGV.

Desde la perspectiva del Comercio Exterior, la ley 19.640 presenta una configuración estructural que autores como Ricardo Arriazu (2023) definen como un "modelo de sustitución de importaciones localizado". A diferencia de las zonas francas de exportación del sudeste asiático analizadas por la UNCTAD, el esquema fueguino carece

de una orientación hacia mercados externos, lo que impide su transformación en una plataforma exportadora competitiva.

Esta característica ha sido identificada por diversos autores (Berlinski, 2001; Gaggero, 2022) como una dinámica de dependencia del mercado interno con un marcado sesgo anti-exportador. Los investigadores previamente citados han señalado que el diseño de los incentivos fiscales genera una rentabilidad extraordinaria y protegida en el mercado doméstico que no existe en el mercado internacional. Al estar los beneficios vinculados principalmente a la liberación de impuestos internos y del IVA para ventas realizadas en el territorio continental argentino, las empresas no encuentran incentivos para orientar su producción hacia el exterior.

Para una empresa radicada en el Área Aduanera Especial, exportar al resto del mundo implica competir con gigantes como China o Vietnam sin la protección derivada de los beneficios fiscales que sí tiene al vender al mercado interno. Por lo tanto, la política pública actúa como un mecanismo de transferencia implícita de recursos de los consumidores y el Estado nacional hacia el sector industrial, sin que exista una contraprestación en términos de generación de divisas.

Esto permite afirmar que el régimen no solo presenta un sesgo anti-exportador, sino que institucionaliza incentivos que refuerzan dicha orientación hacia el mercado interno.

En términos de la teoría de Prebisch y la CEPAL, el instrumento argentino ha creado una industria que opera bajo una protección efectiva muy elevada. Como sostienen los informes de Fundar (2023), esta protección desincentiva la innovación y la eficiencia de costos, consolidando un esquema donde las empresas se ven incentivadas a cumplir con los requisitos mínimos para conservar los beneficios antes que a avanzar hacia

mayores niveles de complejidad tecnológica. En consecuencia, la protección deja de ser un instrumento transitorio para transformarse en un equilibrio persistente de baja competitividad dinámica.

4.2. El desafío de las divisas y la logística

Las limitaciones estructurales señaladas en la sección anterior se ven agravadas por dos factores adicionales que profundizan la desconexión exportadora del régimen: el impacto sobre la balanza comercial y los costos logísticos derivados de la condición geográfica de la provincia. Más allá de las restricciones vinculadas a los incentivos, estos factores operan como condicionantes materiales que refuerzan el sesgo anti-exportador previamente identificado.

En cuanto al primer factor, el polo industrial fueguino presenta un carácter netamente importador que genera una paradoja en el comercio exterior argentino. Como señala Arriazu (2023) y analiza la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), el proceso productivo se basa en gran medida en el ensamblaje de kits CKD (Completely Knocked Down), lo que implica que para producir un celular o un televisor "nacional", el Banco Central debe girar dólares para importar casi la totalidad de sus componentes. Estimaciones de Fundar (2023) y de Martín Schteingart (2022) indican que el contenido de insumos importados en productos electrónicos ensamblados en la isla puede superar el 70% e incluso alcanzar niveles cercanos al 80-85% en ciertos segmentos.

En términos comparativos, mientras que en el territorio austral la dependencia de insumos importados puede alcanzar estos niveles, experiencias como la de Manaos han logrado, mediante políticas activas, aumentar la autonomía productiva a través de mayores exigencias de integración local.

Este fenómeno se inscribe en la clásica restricción externa de la economía argentina, donde la disponibilidad de divisas condiciona el crecimiento económico, tal como ha sido señalado por la tradición estructuralista latinoamericana, particularmente por Raúl Prebisch y la CEPAL. Según Schteingart (2022), si bien se ha logrado una escala de producción importante para el mercado interno, el sistema no ha podido superar la fase de ensamblaje final para pasar a una de fabricación de componentes, lo que permitiría insertar a la Argentina en eslabones de mayor valor dentro de las CGV. De este modo, el régimen no solo no contribuye a aliviar la restricción externa, sino que en ciertos aspectos tiende a reproducirla.

En cuanto al segundo factor, la operativa de la cadena de suministros constituye un elemento determinante que profundiza la desconexión exportadora. Como destaca la literatura sobre costos logísticos en zonas periféricas, la doble insularidad y la dependencia del transporte terrestre mediante el circuito camión-barcaza-camión encarecen significativamente el producto final. Tal como se expuso en el apartado logístico del capítulo anterior, sin una infraestructura portuaria de aguas profundas y una conexión ferroviaria eficiente, los productos fueguinos nacen con una desventaja estructural de costos que los expulsa de los mercados regionales del Mercosur y globales. Como señala Roberto Scotto (2024), la dependencia del transporte terrestre y la ausencia de un cruce propio generan desventajas que el régimen no logra compensar plenamente, limitando las posibilidades de proyección exportadora independientemente del diseño de los incentivos fiscales.

4.3. El modelo de la Zona Franca de Manaus como parámetro de contraste

Antes de abordar el análisis comparativo, resulta pertinente establecer una distinción conceptual relevante. Desde el punto de vista normativo, el Código Aduanero argentino define a la zona franca como el ámbito dentro del cual la mercadería no está

sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos (Ley 22.415, art. 590). A diferencia de este instrumento —donde los beneficios operan sobre un territorio aduanero diferenciado con reglas propias— el régimen vigente en Tierra del Fuego otorga beneficios fiscales de manera automática por el solo hecho de la radicación, sin condicionamiento a resultados productivos verificables. Esta distinción es central para comprender por qué el modelo de la Zona Franca de Manaus presenta una lógica estructural diferente y ofrece lecciones aplicables al caso argentino.

Habiendo identificado que el esquema fueguino opera bajo una lógica de sustitución de importaciones con escaso incentivo a la competitividad externa, resulta indispensable realizar un análisis comparativo con experiencias regionales de similar naturaleza geopolítica. En consecuencia, la Zona Franca de Manaus (ZFM) en Brasil, regulada por el Decreto-Ley N° 288/1967, se presenta como el parámetro de contraste más relevante. Si bien ambos regímenes nacieron con el objetivo compartido de ocupar territorios periféricos y estratégicos, la evolución normativa del modelo brasileño ofrece lecciones críticas sobre cómo transformar un enclave de ensamblaje en un polo industrial con mayores niveles de integración y previsibilidad.

La principal distinción que explica la mayor eficiencia estructural del modelo brasileño radica en la implementación de los denominados Procesos Productivos Básicos (PPB). Mientras que en la isla la normativa ha permitido históricamente una flexibilidad extrema respecto al origen de los componentes, consolidando procesos de ensamblaje final con bajo valor agregado, Brasil estableció requisitos mínimos de fabricación obligatorios para cada etapa de la cadena de valor. Este mecanismo condiciona el otorgamiento de beneficios fiscales al cumplimiento de etapas específicas de producción

y niveles crecientes de integración local. Según datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil (2022), este esquema ha contribuido a la consolidación de un ecosistema de cientos de empresas que, además del ensamblaje final, participan en la producción de componentes intermedios como placas de circuito impreso, plásticos técnicos y otros insumos industriales, generando un entramado productivo más denso y un mayor nivel de valor agregado local en comparación con el caso fueguino.

A esta diferencia normativa se suma la ventaja determinante de la estabilidad institucional y la previsibilidad de las reglas de juego. Mientras que el modelo ha estado sujeto a prórrogas discrecionales y cuestionamientos recurrentes, la Zona Franca de Manaus cuenta con un respaldo constitucional que garantiza su vigencia hasta el año 2073 (Enmienda Constitucional N° 83/2014). Esta seguridad jurídica ha sido un factor clave para atraer inversiones de largo plazo, particularmente en sectores intensivos en capital y tecnología. Autores como Paiva (2021) señalan que la previsibilidad institucional permite a las empresas amortizar inversiones en investigación y desarrollo y automatización, a diferencia del contexto argentino, donde la incertidumbre normativa tiende a favorecer estrategias de corto plazo y menor complejidad tecnológica.

Asimismo, la escala del mercado brasileño constituye un elemento adicional que contribuye a mejorar la competitividad relativa del polo industrial de Manaus. Con una base de consumo significativamente mayor, las empresas pueden operar con menores costos unitarios, lo que facilita tanto la consolidación en el mercado interno como la proyección hacia el ámbito regional. No obstante, el desempeño del modelo no se explica únicamente por el tamaño del mercado, sino también por su utilización como plataforma de articulación productiva en el Mercosur, en contraste con el carácter predominantemente doméstico del régimen fueguino. Finalmente, el modelo brasileño

presenta una mayor diversificación de su matriz productiva: a diferencia de la concentración sectorial observada en la provincia argentina, la Zona Franca de Manaus ha desarrollado otros sectores industriales como la producción de motocicletas y ha comenzado a incorporar actividades vinculadas a la biotecnología, lo que sugiere una mayor capacidad de adaptación tecnológica y de inserción en distintos segmentos de las CGV.

No obstante, el modelo brasileño no está exento de limitaciones. Informes institucionales de la Superintendencia da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA, 2023) y análisis de BBC News Brasil (2023) advierten que el régimen implica una renuncia fiscal significativa, estimada en aproximadamente 25 mil millones de reales anuales, evidenciando una fuerte dependencia de incentivos tributarios para sostener la competitividad del polo. En línea con los aportes de Bekerman (2009) y Dulcich (2018), puede sostenerse que, si bien el modelo brasileño ha logrado una mayor articulación productiva, aún enfrenta tensiones entre desarrollo regional, eficiencia económica y dependencia de subsidios.

La implementación de los Procesos Productivos Básicos en Brasil no fue inmediata ni exenta de resistencias. Introducidos de manera gradual desde fines de la década de 1990 y consolidados normativamente en la década siguiente, los PPB establecieron etapas mínimas obligatorias de fabricación que las empresas radicadas en la Zona Franca de Manaus debían cumplir para acceder a los beneficios fiscales. Según Schteingart (2022) y Paiva (2021), este mecanismo generó en un primer momento tensiones con el sector empresarial, que argumentaba mayores costos operativos y riesgos para la continuidad productiva. Sin embargo, con el tiempo, la condicionalidad impulsó la consolidación de un ecosistema de proveedores locales de componentes intermedios

—como placas de circuito impreso y plásticos técnicos— que redujo progresivamente la dependencia de insumos importados y densificó el entramado productivo regional. Como señala Gaggero y Schteingart (2022), la diferencia central respecto del caso argentino radica precisamente en que Brasil condicionó el beneficio fiscal a resultados productivos verificables, mientras que el sistema austral argentino históricamente premió la radicación antes que la integración. Esta experiencia sugiere que la condicionalidad no destruye la actividad industrial, sino que puede reorientarla hacia formas más sustentables de desarrollo

Cabe señalar que parte de la literatura previamente mencionada cuestiona si estos avances en integración productiva son sostenibles sin el elevado costo fiscal que los respalda, lo que abre un debate sobre la eficiencia de largo plazo del esquema.

En consecuencia, la Zona Franca de Manaus, si bien constituye un esquema más integrado que el argentino, no se encuentra exenta de desafíos estructurales, lo que refuerza la necesidad de un análisis crítico antes de trasladar sus elementos al contexto fueguino.

A fin de sistematizar las diferencias estructurales identificadas a lo largo de esta sección, el siguiente cuadro sintetiza las dimensiones centrales del análisis comparativo.

Dimensión	Régimen TDF	ZFM
Marco legal	Ley 19.640 (1972), prorrogada por Decreto 727/2021	Decreto-Ley N° 288/1967, respaldado constitucionalmente (EC N° 83/2014)
Vigencia Legal	Hasta 2053 (decreto ejecutivo)	Hasta 2073 (enmienda constitucional)
Seguridad Jurídica	Media: sujeta a decisiones del Poder Ejecutivo	Alta: protección constitucional
Orientación Productiva	Exclusivamente mercado interno	Mercado interno y plataforma regional (Mercosur)

Requisitos de integración local	Bajos: ensamblaje final suficiente para acceder a beneficios	Obligatorios: Procesos Productivos Básicos (PPB) con exigencias crecientes
Valor agregado local	17-26% según producto	Superior, por exigencias de integración progresiva
Costo fiscal anual	USD 1.070 millones ($\approx$ 0,22% del PIB argentino)	R\$ 25.000 millones ($\approx$ 0,3% del PIB brasileño)
Diversificación sectorial	Baja: concentración en electrónica de consumo	Media-alta: electrónica, motocicletas, biotecnología incipiente
Orientación Exportadora	Prácticamente nula	Parcial: algunos sectores exportan al Mercosur
Mecanismo de evaluación	Débil: sin condicionalidad de resultados	Más robusto: cumplimiento de PPB como condición de permanencia
Desarrollo de proveedores locales	Escaso: alta dependencia de kits importados (CKD)	Mayor: ecosistema de proveedores de componentes intermedios

Elaboración propia en base a SUFRAMA (2023), Fundar (2023), Oficina de Presupuesto del Congreso (2024), Ministerio de Economía de la Nación (2024) y Paiva (2021).

Más allá del caso brasileño, la experiencia comparada internacional ofrece referencias adicionales que permiten reforzar las conclusiones del análisis. Cabe aclarar, sin embargo, que el tratamiento de estos casos es deliberadamente asimétrico respecto del de Manaus. Esta decisión responde a criterios de comparabilidad: la Zona Franca de Manaus constituye el parámetro de contraste central porque comparte con el régimen fueguino su origen geopolítico, su condición de enclave industrial en territorio periférico, su orientación hacia el mercado interno y su larga trayectoria normativa, lo que hace posible una comparación sistemática y rigurosa. Los dos casos a mencionar, en cambio, se incorporan con un propósito distinto: no como términos de comparación directa, sino como referencias que ilustran la diversidad de diseños institucionales mediante los cuales otros países han logrado articular incentivos fiscales con condicionalidad productiva y

orientación exportadora. Su inclusión enriquece el análisis comparado sin pretender exhaustividad.

En primer lugar, el modelo de las maquiladoras mexicanas, ya referenciado por el propio CEO de Mirgor en el Capítulo 3, constituye un ejemplo de zona de procesamiento de exportaciones orientada explícitamente a los mercados externos, donde los beneficios fiscales se encuentran condicionados a la generación de divisas mediante exportaciones (UNCTAD, 2023). A diferencia del esquema fueguino, el modelo mexicano logró articularse con cadenas globales de valor en sectores como la electrónica y la industria automotriz, aunque también ha sido criticado por sus limitados encadenamientos productivos locales y sus condiciones laborales (Gereffi, 2018). En segundo lugar, las zonas francas irlandesas de las décadas de 1970 y 1980 ofrecen una lección sobre cómo la promoción fiscal puede combinarse con inversión en capital humano e innovación para generar upgrading real, transitando desde el ensamblaje hacia actividades de mayor complejidad tecnológica (CEPAL, 2018). Ambas experiencias convergen en una conclusión común: los regímenes de promoción regional resultan más eficientes cuando incorporan mecanismos de condicionalidad y orientación exportadora, elementos ausentes en el diseño actual.

4.4 Impacto de la apertura de importaciones en la dinámica productiva del enclave fueguino

En línea con las restricciones previamente identificadas —particularmente la elevada dependencia de insumos importados y la baja inserción en eslabones de mayor valor agregado—, la reciente flexibilización de importaciones permite observar empíricamente la vulnerabilidad del esquema productivo fueguino.

De acuerdo con el Monitor Económico elaborado por FINNOVA (Tiempo Fueguino, 2026), durante el primer bimestre de 2026 la producción industrial registró una

caída significativa. En particular, la industria electrónica —principal sector del entramado productivo del territorio fueguino— mostró una contracción acumulada del 54,8% interanual, mientras que otras ramas, como la textil y la confección, evidenciaron descensos aún más pronunciados, alcanzando el 56,1% y 74,7% respectivamente.

En paralelo, el mercado laboral industrial reflejó una fuerte retracción. El empleo en el sector descendió a aproximadamente 6.973 trabajadores en febrero de 2026, lo que implica una caída del 20,7% interanual y una reducción superior al 21% respecto a diciembre de 2025, cuando se registraban 8.861 puestos. En términos absolutos, la pérdida de empleo industrial superó los 1.800 puestos en apenas dos meses.

Estos indicadores cuantitativos permiten identificar una relación estrecha entre el nivel de actividad industrial y las condiciones del entorno comercial. En particular, una mayor apertura a las importaciones tiende a intensificar la competencia externa sobre sectores cuya estructura productiva presenta elevados costos relativos y una marcada dependencia de incentivos fiscales, lo que refuerza la dependencia estructural previamente analizada (véase apartado 4.2). En esta línea, la caída registrada confirma que la competitividad del polo industrial fueguino descansa fundamentalmente en el diferencial arancelario y fiscal respecto del resto del país, y no en ventajas productivas genuinas que le permitan sostenerse ante una mayor apertura comercial.

Desde una perspectiva analítica, la caída observada puede interpretarse como el resultado de una combinación de factores. Por un lado, la menor demanda interna y la contracción de la producción implican una reducción en la utilización de la capacidad instalada, lo que se traduce en suspensiones, despidos o ajustes en la dotación de personal. Por otro lado, el incremento de la competencia de bienes importados incide sobre la

rentabilidad de las firmas locales, particularmente en sectores como el electrónico y el textil, donde los diferenciales de costos resultan significativos.

En la misma línea, la evolución reciente pone de manifiesto la relevancia del equilibrio entre importaciones y exportaciones en el funcionamiento del entramado industrial. En el caso analizado, la estructura productiva se caracteriza por una elevada dependencia de insumos importados y una limitada orientación exportadora, lo que genera tensiones en el balance comercial. Mientras las exportaciones presentan una participación acotada y concentrada en pocos rubros, las importaciones —especialmente de partes y componentes— resultan fundamentales para sostener el proceso productivo.

Las decisiones de política económica, en ese escenario, adoptadas por los distintos gobiernos en Argentina han incidido de manera directa en el desempeño del sector. A lo largo del tiempo, se han alternado períodos de mayor protección industrial —a través de aranceles, restricciones a las importaciones e incentivos fiscales— con etapas de mayor apertura comercial y desregulación. Estas variaciones en la orientación de la política económica generan cambios en los incentivos enfrentados por las empresas, afectando su nivel de actividad, su estructura de costos y su inserción en el mercado.

En suma, el análisis del impacto de la apertura de importaciones en el caso fueguino evidencia que el desempeño del esquema de promoción productiva se encuentra fuertemente condicionado por el contexto macroeconómico y comercial. La caída reciente de la producción y el empleo constituye un indicador relevante de las tensiones existentes entre protección, competitividad y sostenibilidad, y aporta sustento empírico para el análisis comparado desarrollado en este capítulo. En este contexto, estos datos refuerzan la necesidad de revisar los incentivos del esquema vigente, lo que da lugar al análisis de posibles reformas orientadas a mejorar su competitividad y sostenibilidad.

4.5. Perspectivas de reforma: hacia un esquema basado en la condicionalidad

A partir de las deficiencias estructurales identificadas y de las lecciones que ofrece la experiencia comparada, surge la posibilidad de reformular el esquema fueguino orientándolo hacia una competitividad dinámica que supere la protección estática que lo ha caracterizado históricamente. Una reforma integral debería organizarse en torno a tres ejes complementarios.

El primero es la adopción de Procesos Productivos Básicos. Al igual que en Manaos, Argentina podría implementar requisitos de integración de componentes locales que evolucionen en el tiempo, obligando a las empresas a transitar desde el simple ensamblaje de kits importados hacia una fabricación real. Este mecanismo reduciría la dependencia de divisas, fomentaría el desarrollo de proveedores nacionales y condicionaría los beneficios fiscales a resultados productivos concretos y verificables.

El segundo eje es la vinculación de beneficios a metas de exportación. Para romper el sesgo anti-exportador, los incentivos fiscales no deberían agotarse en la venta al mercado interno. Un esquema donde parte de la rentabilidad esté atada al cumplimiento de metas de exportación permitiría transformar a la isla en una plataforma hacia el Mercosur y el mundo, mitigando la paradoja del carácter netamente importador señalado por Arriazu (2023) y reduciendo el costo fiscal neto para el Estado nacional.

El tercer eje es la previsibilidad y el blindaje jurídico condicionado. Incorporar elementos de la seguridad jurídica del modelo brasileño permitiría que las inversiones no sean volátiles ni dependientes del beneficio fiscal inmediato. Una ley que otorgue estabilidad de largo plazo, pero condicionada al cumplimiento de saltos tecnológicos y generación creciente de valor agregado, transformaría el subsidio en una inversión

estratégica de desarrollo, reduciendo la incertidumbre que hoy favorece estrategias de corto plazo.

Es necesario reconocer, no obstante, que la viabilidad de estas transformaciones no depende exclusivamente del diseño del instrumento. El propio análisis desarrollado en los capítulos anteriores identificó tres condicionantes estructurales que ninguna reforma sectorial puede resolver por sí sola. El primero es la inestabilidad macroeconómica: como señalan Kosacoff y Porta (2019), los esquemas de condicionalidad productiva requieren horizontes de planificación que la volatilidad cambiaria y fiscal argentina históricamente ha impedido. El segundo es el riesgo de captura regulatoria: la experiencia del régimen actual demuestra que las empresas beneficiarias tienen incentivos y capacidad para presionar por requisitos de integración laxos, tal como ocurrió en las primeras etapas del PPB brasileño antes de su consolidación normativa. El tercero es la escala del mercado: a diferencia de Brasil, el mercado argentino limita la rentabilidad de inversiones en etapas productivas de mayor complejidad, lo que reduce el atractivo de avanzar más allá del ensamblaje incluso con incentivos reformulados. Reconocer estas limitaciones no invalida la propuesta, sino que precisa las condiciones bajo las cuales podría prosperar: estabilidad macroeconómica sostenida, blindaje constitucional del régimen reformado y mecanismos de evaluación independientes que reduzcan el margen de captura. Sin esas condiciones habilitantes, el riesgo es reproducir la lógica del esquema actual con distinta arquitectura formal.

No obstante, ciertas corrientes académicas plantean una visión alternativa respecto al sesgo anti-exportador del régimen. En particular, Kosacoff y Porta (2019) argumentan que, en contextos de alta inestabilidad, los esquemas de protección pueden desempeñar un rol transitorio en la consolidación de capacidades industriales. En una línea similar,

Mariano Schlez (2021) sostiene que la inserción en las CGV no es un proceso automático ni lineal, y que requiere condiciones macroeconómicas e institucionales que exceden el diseño de un esquema específico.

Sin embargo, estos argumentos presuponen el carácter transitorio de la protección, condición que no se verifica empíricamente en el caso fueguino, donde ha tendido a consolidarse sin generar incentivos efectivos para el upgrading.

Si bien estos fundamentos son atendibles, el presente análisis sostiene que dicha protección debe dejar de ser estática para evitar la cristalización de la ineficiencia: el desafío no radicaría únicamente en modificar los incentivos, sino en abordar de manera integral las limitaciones estructurales que condicionan la competitividad internacional de la economía argentina.

Desde la perspectiva de las CGV, el modelo nacional analizado presenta limitaciones estructurales para generar procesos de upgrading sostenido. Si bien ha permitido el desarrollo de capacidades productivas en etapas de ensamblaje, no ha logrado avanzar hacia formas de upgrading funcional o de cadena que impliquen la incorporación de actividades de mayor valor agregado como el diseño, la innovación o la producción de componentes. El caso analizado se aproxima a lo que Kaplinsky y Morris (2016) denominan "industrialización sin upgrading": la expansión productiva no se tradujo en mejoras en la inserción internacional ni en la captura de valor. En términos de los tipos de upgrading definidos por Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005), el polo fueguino no logró avanzar en ninguna de sus tres dimensiones: no mejoró la eficiencia de sus procesos más allá del ensamblaje (upgrading productivo), no escaló hacia actividades de diseño, innovación o comercialización propia (upgrading funcional), y no transitó hacia sectores de mayor complejidad tecnológica (upgrading de cadena). Esta convergencia entre ambos

marcos teóricos refuerza el diagnóstico: no se trata de una limitación coyuntural sino de un patrón estructural que el diseño actual del régimen no tiene incentivos para revertir.

La evidencia comparada sugiere, en esa línea, que la pertinencia de incorporar elementos del modelo de Manaos radica en la necesidad de transformar el esquema vigente desde una lógica de subsidio hacia un instrumento orientado a la competitividad.

En particular, la adopción de mecanismos similares a los Procesos Productivos Básicos (PPB) permitiría establecer condiciones crecientes de integración local, promoviendo una transición desde el ensamblaje hacia actividades de mayor valor agregado. Esto implicaría una maduración técnica del entramado productivo fueguino, orientada a mejorar su inserción en las Cadenas Globales de Valor y a justificar su sostenibilidad en el largo plazo, no solo en términos de empleo, sino también de generación de divisas y capacidades tecnológicas.

En conjunto, los ejes propuestos configuran un cambio de paradigma: de un régimen basado en protección pasiva hacia un instrumento orientado a la generación activa de capacidades competitivas y a una inserción más dinámica en las CGV.

Habiendo recorrido el diseño institucional, su impacto económico y fiscal, su funcionamiento empírico concreto y su posicionamiento dentro de las cadenas globales de valor, el análisis converge hacia un conjunto de conclusiones que permiten responder a la hipótesis planteada al inicio de esta investigación. Asimismo, la evidencia reciente asociada a la flexibilización de importaciones refuerza empíricamente las limitaciones de fondo del esquema, particularmente en términos de su vulnerabilidad frente a cambios en el entorno comercial.

En consecuencia, el régimen fueguino no puede evaluarse únicamente como una política

de desarrollo regional, sino como un caso paradigmático de las limitaciones de la industrialización protegida en ausencia de mecanismos efectivos de upgrading.

Con este recorrido completo, institucional, económico, empírico y comparado, la investigación está en condiciones de responder a la hipótesis con la que comenzó.

Conclusión

La presente investigación se propuso evaluar la eficiencia y el impacto del Régimen Especial de Promoción Industrial de Tierra del Fuego, analizando sus efectos sobre el desarrollo económico, la sostenibilidad fiscal y la competitividad industrial a lo largo de más de cinco décadas de vigencia. El recorrido realizado a través de sus dimensiones institucional, económica, empírica y comparada permite retomar la hipótesis planteada al inicio de este trabajo y responderla con base en evidencia concreta.

La hipótesis sostenía que *"el Régimen Especial Aduanero de Tierra del Fuego impulsó el crecimiento industrial, pero con altos costos fiscales y limitada sostenibilidad, lo que justifica su revisión"*. El análisis desarrollado a lo largo de los capítulos precedentes permite confirmarla en su totalidad, aunque con matices que enriquecen y complejizan dicha afirmación.

En lo que respecta al impacto positivo de la ley 19.640, la evidencia empírica reunida a lo largo de esta investigación demuestra que ha generado resultados concretos y significativos. Desde su implementación en 1972, la población de la isla creció de aproximadamente 30.000 habitantes en 1980 a más de 180.000 según el Censo Nacional 2022, proceso estrechamente vinculado a la radicación de empresas industriales promovida por la Ley 19.640. En términos productivos, la industria electrónica alcanzó una facturación de USD 3.000 millones en 2021, representando el 77% del total generado por el subrégimen. Durante ese mismo año se produjeron más de 10 millones de teléfonos celulares, abasteciendo prácticamente la totalidad de la demanda interna, junto con 2,7 millones de televisores y 1,4 millones de acondicionadores de aire. En materia de empleo, el sistema sostuvo entre 10.000 y 12.000 puestos de trabajo industriales directos, siendo Tierra del Fuego la provincia con mayor proporción de empleo industrial sobre el total de empleo privado en Argentina. El sector electrónico aportó además el 75% de los USD 80

millones anuales recaudados por la provincia a través del subrégimen, equivalente al 22% de su recaudación propia. Estos indicadores evidencian que el esquema cumplió con sus objetivos originales de poblamiento, industrialización y consolidación de soberanía en una región históricamente periférica y estratégica para el país.

Sin embargo, el mismo análisis empírico revela con igual claridad los costos fiscales y las limitaciones estructurales del modelo. El costo fiscal anual del subrégimen industrial asciende a aproximadamente USD 1.070 millones, equivalente al 0,22% del PIB nacional, lo que según la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ, 2024) equivale al presupuesto anual del Ministerio de Salud de la Nación, y supera en más del doble el presupuesto del CONICET. Este gasto se resigna de manera automática y sin evaluación periódica de resultados, convirtiéndolo en uno de los componentes más rígidos del sistema fiscal argentino. A ello se suma que el valor agregado local generado por la industria fueguina resulta reducido: apenas el 17% en televisores y el 26% en acondicionadores de aire, mientras que en teléfonos celulares el aporte local se concentra en etapas de testeo y logística. El contenido de insumos importados puede superar el 80-85% en ciertos segmentos, lo que implica que para producir bienes "nacionales", el Banco Central debe girar divisas para importar casi la totalidad de sus componentes. La producción se destina casi exclusivamente al mercado interno, con exportaciones industriales que representan una proporción marginal del total nacional. Esta estructura evidencia lo que Kaplinsky y Morris (2016) denominan "industrialización sin upgrading": crecimiento productivo que no se traduce en mejoras en la inserción internacional ni en la captura de valor. La vulnerabilidad estructural del esquema quedó además confirmada por la evidencia más reciente: durante el primer bimestre de 2026, ante la flexibilización de importaciones, la industria electrónica registró una contracción del 54,8% interanual y el empleo industrial cayó a aproximadamente 6.973 trabajadores, una reducción superior

al 21% respecto de diciembre de 2025. Esta caída abrupta demuestra que la competitividad del polo fueguino descansa fundamentalmente en el diferencial arancelario y fiscal, y no en ventajas productivas genuinas capaces de sostenerse ante cambios en el entorno comercial.

En cuanto a las preguntas de investigación planteadas al inicio de este trabajo, el análisis desarrollado permite responderlas de manera integral. El régimen contribuyó al desarrollo económico regional mediante el empleo industrial y el crecimiento demográfico, pero con una inserción productiva de baja complejidad y escasa generación de divisas. Sus motivaciones originales fueron tanto económicas como geoestratégicas: la necesidad de compensar las desventajas geográficas y climáticas de una región aislada se combinó con el objetivo de consolidar la presencia poblacional y soberana argentina en el extremo austral del país, en un contexto de tensiones limítrofes con Chile y el histórico reclamo sobre las Islas Malvinas. Los beneficios fiscales no generan un retorno fiscal proporcional a su costo, dado que el gasto tributario supera ampliamente los ingresos que el sistema genera para el Estado nacional. Las distorsiones económicas derivadas del esquema —particularmente el sesgo anti-exportador y la dependencia de insumos importados— limitan la competitividad estructural de la industria local. La comparación con la Zona Franca de Manaus y las maquiladoras mexicanas demuestra que existen modelos alternativos que combinan incentivos fiscales con condicionalidad productiva y orientación exportadora, logrando mayores niveles de integración local y valor agregado.

A partir de todo lo analizado, la posición de esta investigación es clara: la respuesta correcta no es la eliminación del régimen ni su continuidad sin cambios. Sus contribuciones al desarrollo industrial, al empleo formal y al poblamiento estratégico de

una región periférica resultan innegables y constituyen un punto de partida que no puede ignorarse. Por el contrario, la propuesta que emerge de este análisis apunta a reconstruir su arquitectura institucional para potenciar lo que el esquema ya generó, orientándolo hacia una mayor eficiencia productiva y una inserción más dinámica en la economía nacional e internacional. Independientemente del partido político o gobierno de turno, la evidencia acumulada durante más de cinco décadas demuestra que el esquema tal como está diseñado ha llegado a los límites de lo que puede ofrecer sin una transformación estructural de fondo. Al mismo tiempo, dismantelarlo implicaría destruir capacidades industriales reales, miles de puestos de trabajo formales y décadas de desarrollo territorial en una región estratégica para la soberanía nacional. La propuesta concreta apunta a reconvertir el régimen hacia un modelo de zona franca con condicionalidad productiva, inspirado en las lecciones del caso brasileño pero adaptado a las particularidades del contexto argentino. Este cambio de paradigma implicaría pasar de un esquema basado en exenciones automáticas por radicación, hacia un modelo donde los beneficios fiscales estén condicionados a resultados productivos verificables y crecientes.

Esta reformulación supone, en primer lugar, una transformación de la naturaleza jurídica y aduanera: pasar de un esquema de promoción industrial basado en exenciones automáticas por radicación —donde los beneficios operan con independencia de los resultados productivos— hacia una arquitectura de zona franca con condicionalidad, en la que el territorio diferenciado constituya el marco habilitante, pero los beneficios fiscales se activen únicamente ante el cumplimiento de requisitos productivos verificables. Como se señaló en el capítulo 4, el Código Aduanero argentino ya define a la zona franca como un ámbito con reglas propias y tratamiento diferenciado; la reforma propuesta no parte de cero, sino que reorienta esa lógica hacia la generación activa de valor agregado. A diferencia del modelo actual, que premia la radicación con

independencia de la integración productiva alcanzada, el esquema híbrido propuesto condiciona la permanencia del marco promocional al cumplimiento de saltos tecnológicos progresivos, acercando el diseño institucional fueguino a las mejores prácticas identificadas en el análisis comparado.

En concreto, esto supone tres transformaciones centrales: la adopción de Procesos Productivos Básicos similares a los implementados en Manaos, que obliguen a las empresas a transitar desde el ensamblaje hacia actividades de mayor valor agregado; la vinculación de los incentivos fiscales al cumplimiento de metas de exportación, que permitan transformar a la isla en una plataforma hacia el Mercosur y el mundo; y el otorgamiento de estabilidad jurídica de largo plazo condicionada al cumplimiento de saltos tecnológicos y generación creciente de valor agregado, transformando el subsidio en una inversión estratégica de desarrollo. Este modelo no elimina los incentivos que han sostenido el desarrollo fueguino, sino que los reorienta hacia una lógica de eficiencia productiva real. No premia la radicación sino la integración. No protege la ineficiencia, sino que la desafía. Y fundamentalmente, convierte al Estado en un socio estratégico del desarrollo industrial en lugar de un financiador pasivo de estructuras productivas dependientes.

Finalmente, en cuanto a las limitaciones de la presente investigación, cabe señalar que el análisis se basa exclusivamente en fuentes secundarias, lo que impide acceder a información interna de las empresas beneficiarias o a datos desagregados no publicados por los organismos oficiales. Asimismo, la complejidad del régimen y la multiplicidad de actores involucrados —gobierno nacional, gobierno provincial, empresas, sindicatos— excede los límites de un trabajo de esta naturaleza, quedando dimensiones relevantes como la negociación política o el impacto distributivo para futuras investigaciones.

El régimen de Tierra del Fuego no es simplemente una política económica. Es una decisión de Estado que combina desarrollo industrial, soberanía territorial y cohesión social en una de las regiones más remotas del planeta. Por esa misma razón, merece algo más que la continuidad automática o la eliminación irreflexiva: merece una reforma a la altura de su importancia estratégica para la Argentina. El sur del país tiene todo para ser una plataforma de desarrollo industrial moderno. La pregunta ya no es si reformar, sino cuándo y cómo hacerlo.

Bibliografía:

Aldaya, F. (2025, mayo 13). *Mirgor ya no es solo Tierra del Fuego: genera uno de cada cuatro dólares fuera de Argentina*. Bloomberg Línea.

<https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/argentina/mirgor-ya-no-es-solo-tierra-del-fuego-genera-uno-de-cada-cuatro-dolares-fuera-de-argentina/>

Argentina. (1972). *Ley 19.640. Régimen especial fiscal y aduanero para Tierra del Fuego*. Boletín Oficial de la República Argentina.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19640-28185/texto>

Argentina. (2003). *Decreto N° 490/2003. Régimen de promoción industrial para empresas radicadas en Tierra del Fuego*. Poder Ejecutivo Nacional. Boletín Oficial de la

República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-490-2003-82954>

Argentina. (2021). *Decreto N° 727/2021. Prórroga del régimen de promoción industrial para Tierra del Fuego*. Poder Ejecutivo Nacional. Boletín Oficial de la República

Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-727-2021>

Argentina. (1981). *Ley 22.415. Código Aduanero de la República Argentina*. Boletín Oficial de la República Argentina.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22415-16536/texto>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). (2024). *Gastos tributarios en Argentina*.

<https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/ACIJ-Informe-Gastos-Tributarios-Abril-2024.pdf>

Auditoría General de la Nación. (2010). *Informe sobre la aplicación del Régimen de Promoción de Tierra del Fuego*. <https://www.agn.gob.ar/>

Auditoría General de la Nación. (s.f.). *Buscador de auditorías*.
<https://www.agn.gob.ar/auditorias/buscador>

Bandieri, S. (2014). *Historia de la Patagonia* (2.^a ed.). Editorial Sudamericana.

BBC News Brasil. (2023). *Zona Franca de Manaus: por que o modelo é questionado e defendido no Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3g1zx8j390o>

Bekerman, M., & Sirlin, P. (2010). Política industrial en la Argentina: entre la sustitución de importaciones y la globalización. *Revista de la CEPAL*, (101), 39–56.

Berlinski, J. (2001). *Exportaciones y política económica en Argentina*. Siglo Veintiuno Editores.

Berlinski, J. (2013). *Política fiscal y desarrollo regional en Tierra del Fuego*. Universidad Torcuato Di Tella.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Artigo 40, con sus prórrogas (Emenda Constitucional N° 83/2014)*. Congresso Nacional.

Bril Mascarenhas, T. (2023). *Economía política del régimen de Tierra del Fuego: intereses, coaliciones y reforma*. Fundar.

CEPAL. (2018). *Zonas francas en América Latina y el Caribe: instrumentos de desarrollo o enclaves fiscales*. Naciones Unidas.

Dirección Provincial de Puertos. (s.f.-a). *Historia institucional*. Gobierno de Tierra del Fuego. <https://www.dpp.gob.ar/web/institucional/historia/>

Dirección Provincial de Puertos. (s.f.-b). *La logística marítima en Tierra del Fuego es más económica que la terrestre en la actualidad*. Gobierno de Tierra del Fuego.

<https://www.dpp.gob.ar/web/logistica-maritima-en-tierra-del-fuego-es-mas-economica-que-la-terrestre-en-la-actualidad/>

Dulcich, F. (2015). La industria argentina en el contexto internacional: desempeño y restricciones estructurales. *Desarrollo Económico*, 55(216), 247–272.

Escudé, C., & Cisneros, A. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano.

Friedmann, J. (1966). *Regional development policy: A case study of Venezuela*. MIT Press.

Fundar. (2023). *Evaluación del régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego: Propuestas para una transición productiva*. <https://fund.ar/publicacion/tierra-del-fuego/>

Furtado, C. (1961). *Desarrollo y subdesarrollo*. Fondo de Cultura Económica.

Gaggero, A. (2015). Subsidios industriales y concentración económica en Tierra del Fuego. *Revista Realidad Económica*, (288).

Gaggero, A., & Schteingart, D. (2022). *La industria en Tierra del Fuego: Un análisis de su estructura, evolución y desafíos*. Documentos de Trabajo del Centro de Estudios para la Producción (CEP XXI).

García, S., & Lavarello, P. (2022). *Servicios de manufactura electrónica y cadenas globales de valor: el caso de la industria fueguina*. Documentos de Trabajo, Centro de Estudios para la Producción (CEP XXI)

Gereffi, G. (2018). *Global value chains and development*. Cambridge University Press.

Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78–104.

Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. (s.f.). *Historia de Tierra del Fuego*. <https://www.tierradelfuego.gob.ar/historia-de-tierra-del-fuego/>

Gobierno de Tierra del Fuego. (s.f.). *Conociendo la Ley 19.640*. Secretaría de Ambiente, Desarrollo Sostenible y Cambio Climático. <https://prodyambiente.tierradelfuego.gob.ar/conociendo-la-19-640/>

Hallak, J. C., Park, L., & Bentivegna, B. (2023). *Diagnóstico del régimen de Tierra del Fuego*. Fundar. <https://fund.ar/publicacion/diagnostico-del-subregimen/>

Infobae. (2025, febrero 20). *Modificaron el régimen especial fiscal y aduanero de Tierra del Fuego*. <https://www.infobae.com/economia/2025/02/20/modificaron-el-regimen-especial-fiscal-y-aduanero-de-tierra-del-fuego/>

Infopatagonia. (2024, octubre 17). *Crisis del transporte y logística en Tierra del Fuego: entre altos costos y pocas alternativas*. <https://infopatagoniaonline.com/2024/10/17/crisis-del-transporte-y-logistica-tierra-del-fuego-entre-altos-costos-y-pocas-alternativas/>

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF). (2022). *El costo fiscal del régimen fueguino*. <https://www.iaraf.org>

Instituto Fueguino de Análisis Económico y Fiscal (IFAEF). (2021). *Informe sobre el impacto económico del régimen fueguino*. Ushuaia.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). *Intercambio Comercial Argentino*. <https://www.indec.gob.ar>

Kaplinsky, R., & Morris, M. (2016). *A handbook for value chain research*. Institute of Development Studies.

Kosacoff, B., & Porta, F. (2019). *La industria argentina en el escenario global*. CEPAL.

La Nación. (2025, mayo 13). *"Es muy difícil que se sigan produciendo celulares en Argentina", dijo el CEO de una empresa que fabrica en Tierra del Fuego*.

<https://www.lanacion.com.ar/economia/es-muy-dificil-que-se-sigan-produciendo-celulares-en-argentina-dijo-el-ceo-de-una-empresa-que-nid13052025/>

Llach, J., & Falcone, G. (2020). *Reformas necesarias para un federalismo más productivo*. Fundación Pensar.

Ministerio de Economía de la Nación. (2023). *Informe de gastos tributarios y regímenes promocionales: Evaluación de impacto y eficiencia de la Ley 19.640*. Secretaría de Política Económica.

Ministerio de Economía de la Nación. (2024). *Informe de gasto tributario nacional*.

Ministerio de Producción. (2023). *Informe sobre el Fondo de Desarrollo Fueguino*.

<https://www.argentina.gob.ar/produccion>

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). (2022). *Zona Franca de Manaus: Indicadores de desempenho*. Governo Federal do Brasil.

<https://www.gov.br/mdic>

Noticia de Tapa. (s.f.). *Tras la prórroga del subrégimen industrial, empresa fueguina incorporó trabajadores*. <https://noticiadetapa.com.ar/tras-la-prorroga-sub-regimen-industrial-empresa-fueguina/>

<https://noticiadetapa.com.ar/tras-la-prorroga-sub-regimen-industrial-empresa-fueguina/>

Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación (OPC). (2024). *Gastos tributarios en la República Argentina: estimaciones y análisis del impacto fiscal*. Honorable Congreso de la Nación Argentina. <https://www.opc.gob.ar>

Paiva, S. (2021). A Zona Franca de Manaus e o desenvolvimento regional: Uma análise comparada com o modelo argentino. *Revista Brasileira de Economia Regional*.

Pensamiento Penal. (2023). *Geopolítica y política fiscal: el caso Tierra del Fuego*.
<https://www.pensamientopenal.com.ar/>

Prebisch, R. (1950). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.

Ricardo, D. (1817). *Principios de economía política y tributación*. (Edición moderna: Fondo de Cultura Económica).

Schlez, M. (2021). *Inserción internacional y estructura productiva en Argentina*. Universidad de Buenos Aires.

Schteingart, D. (2022). *Cadenas globales de valor y regímenes promocionales: El caso de la electrónica de consumo en Argentina y Brasil*. Editorial UNQ.

Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). (2023). *Relatório de gestão 2022*. Governo Federal do Brasil. <https://www.gov.br/suframa>

Tiempo Fuego. (2026). *La producción industrial cayó hasta 54,8% y el empleo perdió más de 2 mil puestos*. <https://www.tiempofuego.com/la-produccion-industrial-cayo-hasta-548-y-el-empleo-perdio-mas-de-2-mil-puestos/>

TN. (2024, mayo 13). *El Gobierno rechaza eliminar el régimen de Tierra del Fuego, pese a que podría recaudar U\$S1300 millones*. <https://tn.com.ar>

TN. (2026, enero 6). *El gobernador de Tierra del Fuego enfrenta una fuerte crisis económica y Luis Caputo salió a criticarlo*. <https://tn.com.ar/economia/2026/01/06/el->

[gobernador-de-tierra-del-fuego-enfrenta-una-fuerte-crisis-economica-y-luis-caputo-salio-a-criticarlo/](#)

UNCTAD. (2023). *World Investment Report 2023*. Naciones Unidas.

Universidad del Salvador. (2017). *Conflictos limítrofes argentino-chilenos y sus implicancias geopolíticas en Tierra del Fuego*. Centro de Estudios Estratégicos.

Zusman, P. (2001). La geografía histórica, la imaginación territorial y el proceso de construcción del Estado-Nación argentino. *Revista Terra Brasilis*, 3, 1–22.
<https://doi.org/10.4000/terrabilis.339>