

¿Qué pasó con la industria fueguina desde el 2009 hasta la actualidad?

Informe del Observatorio Social, Político y Económico de Tierra del Fuego del Instituto de Cultura Sociedad y Estado (ICSE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelIAS (UNTDF)

Autores: Cinthia Naranjo, Ariel Farías, Nidia Benitez, Ignacio Borrone, Julieta López y Joaquín Picón y Mariano Hermida



Introducción: Un poco de historia y la propuesta del documento

El presente trabajo se propone realizar una descripción sobre el impacto en el mercado de trabajo de Tierra del Fuego que tiene el sector industrial, haciendo especial foco en la dinámica que tuvo desde 2009 a 2023 la industria y la incidencia de las políticas nacionales implementadas en el sector.

Para la elaboración del informe se analizaron datos provenientes de los registros administrativos de la población ocupada que aporta el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), cuyas bases están disponibles en la plataforma datos.gob.ar. Cabe destacar que esta fuente permite analizar la capacidad de absorción de fuerza de trabajo de

la provincia y su discriminación por rama debido al elevado nivel de registro histórico que ha demostrado el mercado de trabajo fueguino (Farías 2021).

Sumado a ello, aportes de investigaciones que se realizan desde el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. El trabajo fue desarrollado desde una perspectiva narrativa histórica que profundizó en Argentina Gino Germani y se enmarca en los estudios que promueve el Observatorio Social, Político y Económico del ICSE.

2009 a 2015: Del impuestazo tecnológico a la finalización del período kirchnerista

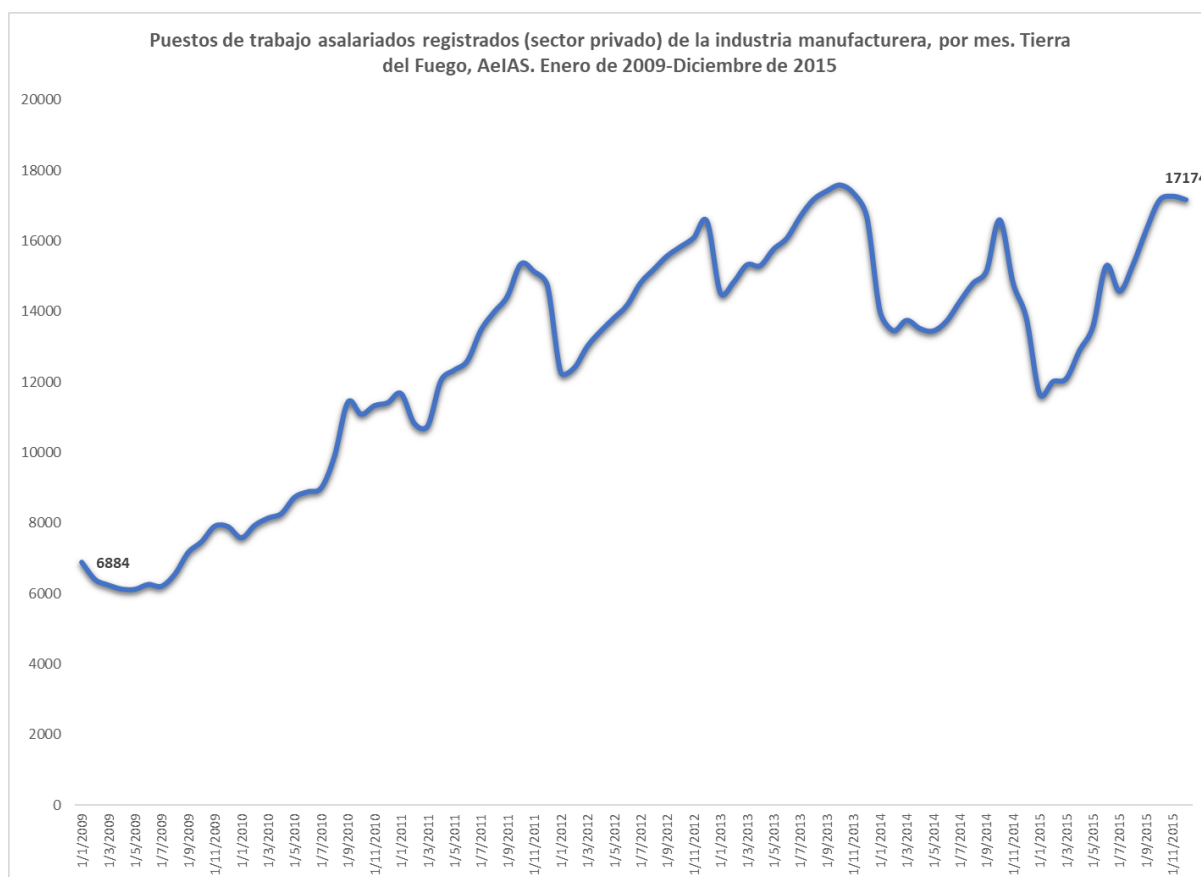
Con el objetivo de impulsar la producción en Tierra del Fuego, en julio de 2009 el gobierno nacional emitió el Decreto 252/2009 que sirvió de antecedente para la sanción, ese mismo año, de la Ley 26.539 que no sólo modificó la ley de impuestos internos sino también la del IVA que implicó una subvención adicional para el enclave ensamblador fueguino en la medida en que, entre otras cosas, encarece el precio de venta al público de muchos artículos electrónicos e informáticos procedentes del extranjero o elaborados en el territorio continental nacional (Schorr y Porcelli, 2014, Delgado y Hermida, 2018, Romano et al, 2018).

La aplicación de esta política aceleró la generación de empleo en la provincia, especialmente el vinculado al sector manufacturero, pero también a los restantes sectores. Entre 2009 y 2015 hay un incremento de 15.801 ocupados, que representan un 23,4% de la Población Económicamente Activa, de los cuales cerca de la mitad son obreros calificados de la industria y servicios asociados (Hermida, 2021). A su vez, el trabajo asalariado registrado en el sector privado de la industria manufacturera crece en un 249% durante seis años, alcanzando un total de 17.174 puestos (Gráfico 1) al finalizar el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Para el segundo semestre de 2015, la tasa de asalarización de Tierra del Fuego es del 89,6% de los ocupados, cuando para el total de los aglomerados urbanos del país es del 76,7%. En cuanto a la tasa de registro, es decir los empleos formales con aportes a la seguridad social, es del 94,8% para la provincia, en contraste con el 66,9% del resto del país. En este sentido, el mercado laboral de Tierra del Fuego presenta ventajas significativas respecto al resto del país, tanto en niveles de registración y asalarización, como en las tasas de desocupación, subocupación y media de ingresos de la ocupación principal (Farías, 2019: 13).

Cabe destacar que el patrón de acumulación industrial ha representado históricamente para la provincia un modelo económico de importancia sustantiva. Estas características se exponen en el incremento de 27.135 de ocupados en el período 2003 a 2015, con una importante distribución progresiva del ingreso en un marco de altas tasas de crecimiento del producto bruto de la provincia. Todo el fenómeno presenta mayor profundidad en la importancia geopolítica que el kirchnerismo le otorgó a la región adhiriendo a su agenda de gobierno la cuestión Malvinas y con ello la aplicación de una nueva etapa de políticas de desarrollo regional en Tierra del Fuego (Hermida, 2021).

Gráfico 1:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Previsional Argentino.

2015 a 2019: La recesión del sector frente a una nueva apertura comercial

Durante este periodo (2015-2019) una de las primeras medidas presentadas por el gobierno de Mauricio Macri fue el levantamiento de los controles cambiarios, eliminando así las restricciones para la compra de divisas. Sobre este tema, el gobierno de turno creía que la “liberación” del dólar permitiría, a corto o mediano plazo, establecer una economía local menos concentrada y con mayor tendencia hacia la apertura comercial. Asimismo, con las medidas implementadas el precio del dólar oficial pasó de 9 pesos argentinos a 14 en la primera semana del nuevo gobierno. Sumado a esto, se anunciaba en simultáneo, la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias con la excepción de la soja, la cual sufriría una reducción parcial de 5 puntos.

En cuanto al sector industrial, el nuevo gobierno anunció un proceso gradual quitando retenciones residuales a algunos productos industriales y, a su vez, destrabar las importaciones frenadas por resoluciones del gobierno anterior (Scaletta, 2017). Estas medidas apuntaron a fomentar la libre circulación de capitales y mercancías, buscando la presentación global de Argentina como un país sin restricciones para la comercialización de bienes, a diferencia de lo planteado desde el programa económico kirchnerista que tiende a la promoción del sector industrial.

En esta misma línea el incentivo a la industria fueguina carece de sentido en el esquema productivo global buscado por el gobierno de Cambiemos¹, más si se tiene en cuenta que para esta alianza gubernamental las tensiones geopolíticas del Atlántico Sur resultan secundarias en el esquema productivo intencional donde Argentina se inserta como exportador de productos derivados del sector primario, aunque con distintos grados de industrialización, cuestión por la cual el argumento tradicional que dio pie al desarrollo industrial de Tierra del Fuego, pasa a ser secundario, y por ende, sumamente prescindible.

En esta línea de análisis parece oportuno repasar algunos indicadores económicos que impactaron de manera directa en el sector analizado en este trabajo. En primer lugar, luego de eliminar la restricción para la compra de divisas, la unificación del tipo de cambio y la devaluación nominal, se observa que, desde el cambio de gobierno y hasta el mes de agosto de 2017, el alza en la cotización del dólar acumuló un 80,9 % (Gallo, 2017). Por su parte, la tasa de desocupación pasó de 5,9 % en noviembre de 2015, a 9,1% para fines del año 2018. Por último, pero no menos importante, se encuentra el tema del endeudamiento, uno de los pilares del modelo económico del Macrismo². En referencia a ello, se destaca que, antes de la firma del último acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, a fines de junio de 2018, la deuda alcanzaba los US\$ 293.267 millones. Para fines de año, la deuda pública del país era de US\$ 332.192, pasando de representar un 52,6 % del PBI en 2015, a un 86,4 % en 2018³.

Por todo lo dicho, se puede afirmar que el cambio de gobierno en diciembre de 2015 representó mucho más que un cambio del color político en la alternancia del poder. Sin lugar a dudas, significó un “shock económico”, como diría Scaletta (2017) que traería aparejado un descalabro para el sector que en este trabajo se analiza.

El nuevo rumbo de la política nacional generó grandes alteraciones en la industria electrónica fueguina (I.E.F). La primera alarma que se encendió en los distintos actores del polo industrial fueguino fue con el anuncio del gobierno de abrir las importaciones para los productos electrónicos, hecho que ocurrió en las primeras semanas de asumida la nueva gestión. Esto generaría una nueva problemática para el producto fabricado en el continente, puesto que el gobierno anterior había mantenido la decisión política de impulsar la IEF con el objetivo de generar empleo y, para ello, introdujo una serie de impuestos para los productos fabricados en el exterior. Así, el gobierno de turno eliminaba dichos impuestos y orientaba su búsqueda hacia la competencia.

En este sentido, este nuevo proceso que comenzó en diciembre de 2015, buscaba acotar sistemáticamente la producción de algunos elementos fabricados en la Isla como cámaras fotográficas, decodificadores, microondas, entre otros. Esto generó, indudablemente, un desfasaje en la producción que se venía obteniendo hasta ese momento, por lo cual, la estimación que realizaban los distintos actores sociales del sector sobre esto era que se dejarían de producir 5 millones de dispositivos al año aproximadamente, teniendo en cuenta la caída de cada uno de los productos en comparación con años anteriores.

Por su parte, la caída del empleo durante los tres años de gobierno de Macri se fue acelerando de forma progresiva. A fines del 2015 la industria manufacturera fueguina

¹ Macri, Mauricio. (2017, 16 de mayo). Perfil. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/mauriciomacri-argentina-debe-ser-el-supermercado-del-mundo.phtml>.

² Según el Ministerio de Economía de la Nación, la deuda pública creció entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2019, desde US\$ 240.665 millones hasta US\$ 337.267 millones, lo que significó un incremento de 40,13% en apenas cuatro años.

³ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación.

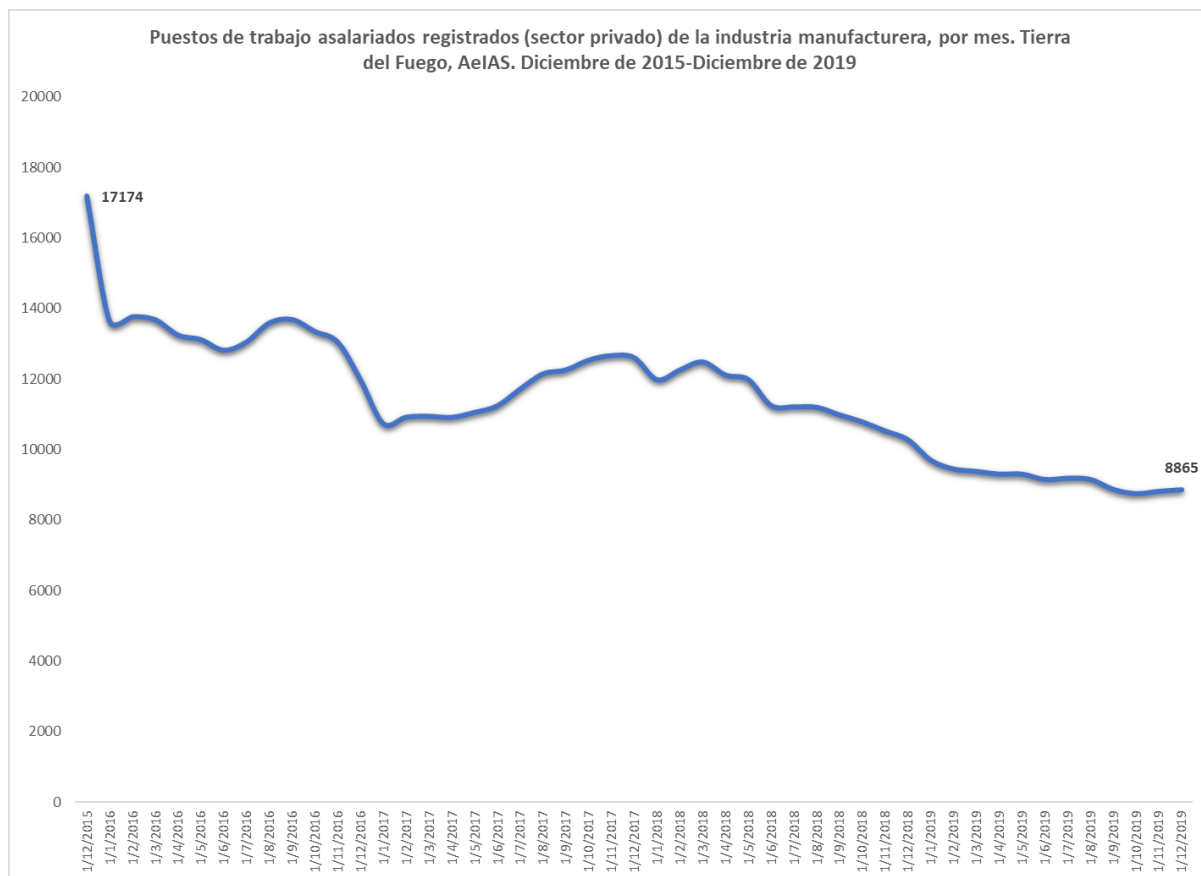
estaba conformada por 17.174 puestos de trabajos asalariados registrados y para diciembre de 2019 se redujeron a 8.865, lo que representa una reducción del 52 por ciento (Gráfico 2). En línea con lo anterior, se describen, a continuación, las principales medidas del gobierno de Macri y sus consecuencias en relación a la industria fueguina:

- Decreto 979/2017: representó una baja del impuesto interno a las notebooks del 10,5 % a 0 %. Esta decisión tuvo como consecuencia el cierre de algunas fábricas dedicadas a la producción de notebooks. Desde el gobierno nacional fundamentaron la decisión en la necesidad de generar una mayor competitividad del producto fabricado en el país con el extranjero y, así, “reducir el precio de la tecnología”⁴.
- Resolución 65/2018 de la Secretaria de Industria de Nación: significó la modificación del proceso productivo de los equipos de aire acondicionado. Desde la UOM calculan que la medida tuvo un impacto negativo del 14 % en la mano de obra. Este proceso pudo debatirse en la Comisión del Área Aduanera Especial (C.A.E.A). Cabe resaltar que el primer proyecto presentado implicaba una reducción del 28 % de la mano de obra.
- Resolución 66/2018 de la Secretaria de Industria de Nación: modificó el proceso productivo de celulares, con el agregado de que no fue debatido en la C.A.E.A. Estiman desde el sindicato de obreros metalúrgicos que la decisión impactó negativamente un 10 % en la mano de obra.
- Decreto 864/2018: El proyecto inicial significaba la reducción arancelaria al 0 % en casi todos los productos establecidos. Esto traía como consecuencia la desprotección arancelaria a la producción de televisores, celulares y módems. Este decreto fue modificado a pedido de todos los integrantes de la C.A.E.A y se resolvió exceptuar a celulares y televisores de la reducción arancelaria.

En un aspecto quizás más abstracto, pero que vale la pena mencionar, el gobierno buscó avanzar, a finales del 2017 y, en consonancia con el “acuerdo para el nuevo federalismo”, en un nuevo pacto fiscal. Con él, el gobierno nacional instó a las provincias a implementar nuevas medidas impositivas que disminuyeran progresivamente la presión tributaria acumulada al interior del Estado Nacional en las últimas décadas. A partir de la lectura del “consenso fiscal”, se pueden determinar algunas cuestiones específicas: en primer lugar, se restan herramientas de política fiscal a las provincias al limitar su discrecionalidad en la aplicación de ciertos impuestos, lo cual las privaría de mayor autonomía para la ejecución de políticas públicas de interés provincial; por otro lado, se obliga a las provincias a adoptar ciertos cambios en sus esquemas tributarios locales, lo que en la práctica no es más que una quita de recursos a aquellas provincias que decidan no adherirse al nuevo pacto; y, por último, lo que surge como un “consenso para el federalismo”, no es otra cosa más que someter al arbitrio del Estado Nacional la capacidad tributaria de las arcas provinciales, lo que representaría, en caso de no adhesión, penalidades económicas para la provincias (Chiari, 2013).

Gráfico 2:

⁴ Cabrera, Francisco. (2017, 29 de octubre). Clarín. Recuperado de: https://www.clarin.com/economia/industriadesafo-competir-crecer-crear-empleo_0_HywZ4z-Cb.html.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Previsional Argentino.

2019 a 2023: Pandemia y después

Aun sufriendo las consecuencias de las políticas neoliberales del gobierno de Juntos por el cambio, de acuerdo a los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en el 2019 la provincia alcanzaba la producción del 60,3% del sector “Equipos y Aparatos de Radio, Televisión y Comunicaciones”, mostrando una alta concentración de esta actividad en el territorio provincial (García y Lavarello, 2022).

A nivel nacional, el inicio del gobierno de Alberto Fernández se vio atravesado por las consecuencias de la pandemia global del Covid-19, que provocó transformaciones estructurales y cambios disruptivos en todas las dimensiones de la sociedad argentina. Desde el ejecutivo nacional se establecieron medidas para el sostenimiento del empleo como la prohibición de despidos, los programas ATP y REPRO, la reducción de contribuciones patronales y las suspensiones con el pago del 75 % del salario, logrando mitigar el impacto de la crisis en el sector formal. Mientras tanto, frente a la crisis sociosanitaria, la industria fueguina se readaptó para el abastecimiento de respiradores artificiales manufacturados y con capacidad de exportación.

En octubre del 2021 el presidente Fernández firmó dos decretos significativos para la industria fueguina. Por un lado, el Decreto 725/2021 que crea el Fondo Fiduciario Público denominado “Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva - FAMP-Fueguina”; y por el otro, el Decreto 727/2021, que establece la prórroga de la Ley 19640, extendiendo la vigencia del subrégimen de producción industrial hasta el año 2038.

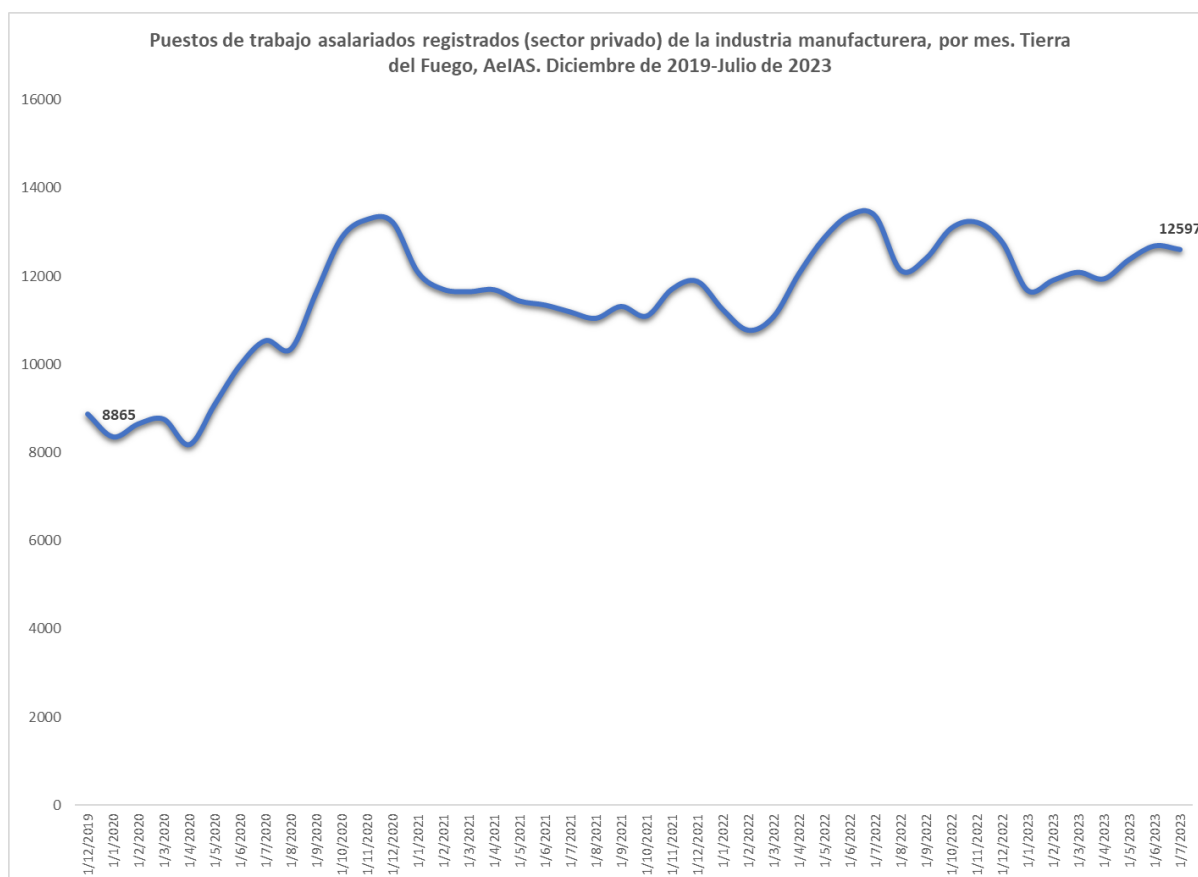
El Fondo tiene como objetivo la definición de asignación de recursos para la implementación de incentivos y políticas específicas destinadas a la ampliación de la matriz productiva y al desarrollo de los sectores de agricultura, ganadería y pesca; silvicultura y actividades industriales conexas; actividades agroindustriales; turismo; actividades logísticas vinculadas con la Antártida y las Islas del Atlántico Sur; hidrocarburos y sus derivados, incluido la petroquímica; las actividades vinculadas al Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento y otros sectores que sean aprobados por el Comité Ejecutivo del Fondo.

Dentro de los fundamentos de la normativa se estiman la generación de casi ocho mil puestos de trabajo en los próximos diez años, vinculados a los sectores autosustentables (turismo, logística antártica, petroquímica, economía del conocimiento y alimentos), de acuerdo a los estudios técnicos realizados por el Ministerio de Desarrollo Productivo.

De acuerdo al Ministerio de Trabajo y Empleo de la provincia, la tasa de desempleo aumentó del 9,4% a un 22% durante la pandemia. Esta situación se modificó -entre otras cosas- a partir de la extensión de la ley de promoción industrial, descendiendo los índices previo a la pandemia y posicionando la desocupación descendió hasta alcanzar en un 4,8% en el segundo semestre de 2021.

Por su parte, en los últimos cuatro años, el trabajo asalariado registrado de la industria manufacturera aumentó un 42%, en un contexto de financiamiento e implementación de estrategias de diversificación productiva desde el ejecutivo nacional al territorio (Gráfico 3). En nuestra provincia el empleo industrial representa el 33% del total del trabajo registrado del sector privado. En la actualidad, el sector electrónico es quien genera mayor empleo formal en la provincia y el que mayor peso tiene en el producto secundario provincial (CEPAL, 2022).

Gráfico 3:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Integrado Previsional Argentino.

Reflexiones finales: ¿Qué puede pasar con el futuro del subrégimen?

Los datos analizados en el presente informe permiten aproximarnos a los cambios vinculados con la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo de la industria manufacturera fueguina y su relación con las políticas nacionales adoptadas en cada uno de las etapas seleccionadas para el análisis.

Así, en el período 2009- 2015 se registran una serie de medidas que se corresponden con una política de incentivo a la industria fueguina y que tuvieron como objetivo impulsar la inversión en el sector. Ello se tradujo en un aumento considerable de los puestos de trabajo del sector privado en el mercado de trabajo de la provincia de Tierra del Fuego.

Como contrapartida, durante la etapa 2015-2019 la política nacional tuvo como objetivo la apertura comercial y, por lo tanto una desregulación por parte del Estado en lo referente a la industria fueguina. Ello generó una fuerte caída de los puestos de trabajo directos e indirectos del sector.

El tercer período, 2019 -2023, se caracterizó por retomar la política iniciada en 2009 mediante la prórroga del régimen de promoción que tiene como objetivo garantizar y sostener el crecimiento económico de la producción electrónica, siendo éste el sector de mayor relevancia en el territorio por su aporte al producto y la generación de empleo formal. Cabe destacar la recuperación del empleo que se observa en esta etapa, a pesar de las consecuencias de la pandemia.

Asimismo, la creación del Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva para Tierra del Fuego es, en sí misma, una política que podría garantizar recursos para el fomento de la

diversificación de la producción y, por con ello, acrecentar el desarrollo económico de la provincia.

Del análisis realizado se desprende la importancia decisiva que han tenido las políticas implementadas por el Estado nacional para la promoción industrial y la posibilidad de desarrollo de Tierra del Fuego, lo que se traduce en la generación y sostenimiento de empleos registrados en el sector que impacta positivamente, de forma directa e indirecta, en la economía de la provincia.

Referencias bibliográficas

CEPAL (2022). Oportunidades y desafíos para la transformación productiva fueguina. Equipo de trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina y el Ministerio de Producción y Ambiente de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/629cac9a-1556-46bf-8649-c1e8c9bd1dcf/content>

Chiari, M. (2013). Problemática ecológico-política de la ciudad de Ushuaia en el período 1991-2011: un análisis de las relaciones de poder en perspectiva a la viabilidad comunal. Tesis doctoral en Ciencia Política. Universidad Nacional de Rosario.

Delgado, J. y Hermida, M. (2018). Más allá del Régimen. Políticas públicas para el desarrollo económico en Tierra del Fuego, entre 2003 a 2015. Congreso Argentino de Desarrollo Territorial, UNVM, Villa María, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264276710-5-es>

Farías, A. (2019): "Hacia una tipología articulada del espacio socio-laboral fueguino: semejanzas y diferencias entre perfiles sociales en las postrimerías de un ciclo político (2014-2015)", Fuegia. Revista de estudios sociales y del territorio, Vol. 2, N° 2, pp. 5-20. https://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/Vol_II_2_5_20_2019_Farias_1632587998.pdf

Gallo, M. (2017). La economía argentina durante el período 2004-2017: ciclo expansivo, restricción externa y retorno de la valorización financiera. Comunicación presentada en II Congreso de Economía Política Para la Argentina, Avellaneda [ARG], 3-5 octubre 2017.

García, J. y Lavarello, P. (2022). Trayectoria y reposicionamientos de la industria electrónica en Tierra del Fuego: oportunidades de ascenso industrial frente a las transformaciones en las cadenas globales de valor; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas; H-industria; 16; 30; 6-2022; 77-100 https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/204684/CONICET_Digital_Nro.f94cdace-1c7f-4ef3-8234-03b253600e47_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Hermida, M. (2021). Desarrollo, clase y Estado en Tierra del Fuego entre 2003 a 2015. Revista De La Red Intercatedras De Historia De América Latina Contemporánea, 1(14), 24–58. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RIHALC/article/view/33367>

Romano, S., Kataishi, R. y Durán, L. (2018). La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640. Economía, sociedad y territorio, 18(58), 947-976. <https://doi.org/10.22136/est20181214>

Scaletta, C. (2017). La recaída neoliberal: la insustentabilidad de la economía macrista. Capital Intelectual.

Schorr, M. y Porcelli, L. (2014). La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad. Documentos de Investigación Social, no. 26, 2014, pp. 1-30

Fuentes consultadas

Decreto 725/2021. Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva Fueguina - "FAMP-FUEGUINA". <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/251635/20211023>

Decreto 727/2021. Promoción Industrial.

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

Ley 26.539/2009. Modificase la Ley de Impuestos Internos. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26539-160514/texto>