



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Pregrado
Departamento de Sociología

Descentralización política en Tierra del Fuego: Un análisis
comparado entre Chile y Argentina en sus procesos de
transferencias de poder.

Tesis para optar al título profesional de Sociólogo

Autor: Pedro Gospodnetić Velásquez

Profesora guía: Emmanuelle Barozet

Fecha de entrega: 18 de junio de 2021

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Por la presente, declaro que esta tesis es mi propio trabajo y que no contiene ningún material publicado o escrito por otra persona, excepto lo que aparece en las citas. Tampoco contiene material presentado para la calificación para cualquier otro grado de otra universidad o de ésta.

Pedro Nicolás Gospodnetić Velásquez

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gospodnetić V', written in a cursive style.

Valdivia, Región de Los Ríos, junio de 2021

Resumen

La presente investigación tiene por objetivo identificar de qué manera los distintos procesos de descentralización política influyen en las diferencias sociales -en términos de acceso a oportunidades y bienestar- en el desarrollo histórico de las localidades de Chile y Argentina, en Tierra del Fuego.

Tomando elementos de la sociología comparada, se estudian los procesos de transferencias de poder desde los gobiernos nacionales a sus provincias en cada país desde los años 70' en adelante, a través de una serie de reformas y leyes de promoción industrial. Esta investigación incorpora conceptos de la sociología de las instituciones, de las políticas públicas y de la descentralización. En ese sentido, se realiza una revisión de literatura y antecedentes de los temas mencionados para estudiar en concreto el caso de Tierra del Fuego.

La metodología utilizada es la investigación cualitativa. Se desarrollaron 12 entrevistas semiestructuradas a actores locales de ambas provincias. Asimismo, se recopiló una serie de documentos históricos donde se detalla el avance de las leyes de descentralización. A este material se les aplicó un análisis de contenido por medio del software Atlas.ti.

Finalmente, los principales hallazgos dan cuenta que las distinciones en el desarrollo histórico de ambas provincias residen en la prioridad que otorga cada gobierno nacional al territorio fueguino y en la idoneidad de los instrumentos creados para conseguir los objetivos del poblamiento humano en la isla.

Palabras clave: Descentralización – Gobernanza – Gobernabilidad – Acceso a oportunidades y bienestar – Tierra del Fuego.

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</u>	1
Introducción	1
Planteamiento del problema	2
Pregunta y objetivos de investigación	5
Relevancia	6
<u>CAPÍTULO I: ANTECEDENTES SOBRE TIERRA DEL FUEGO</u>	7
Constituciones nacionales y de la provincia fueguina	7
Administración pública de las provincias	8
Ubicación geográfica	9
Censos poblacionales	10
Incentivos Estatales en Tierra del Fuego	12
<u>CAPÍTULO II: DISCUSIÓN TEÓRICA CONCEPTUAL</u>	16
Descentralización del poder de un Estado	16
Intereses que movilizan los procesos descentralizadores de un Estado	20
Gobernanza y Gobernabilidad de un Estado	21
Orientaciones de las economías nacionales y tipo de empresariado	25
Diferencias sociales entre las localidades	28
Hipótesis de investigación	29
<u>CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO</u>	30
Tipo de investigación	30
Técnica de la producción de información	31
Muestra	32
Técnica de análisis de la información	34
Operacionalización y categorías de análisis	36
<u>CAPÍTULO IV: PROCESOS Y MODALIDADES DE DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER IMPLEMENTADAS EN TIERRA DEL FUEGO</u>	38
Descentralización política de la provincia argentina de Tierra del Fuego	38
Desconcentración funcional de la provincia chilena de Tierra del Fuego	42
Análisis comparado: Distintos procesos y modalidades de descentralización del poder en Tierra del Fuego	46

CAPÍTULO V: GOBERNANZA ESTRATÉGICA Y GOBERNABILIDAD REACTIVA. DOS ENFOQUES DISTINTOS EN TIERRA DEL FUEGO	50
Argentina: La apuesta por integrar económicamente a la Patagonia al mercado nacional.	
Un caso de gobernanza estratégica con un instrumento idóneo y objetivos claros	50
Fortalezas de la ley de promoción industrial en Argentina	52
Limitaciones de la ley de promoción industrial en Argentina	53
El futuro de la provincia argentina de Tierra del Fuego	56
Chile: La entrega de beneficios para responder a las demandas provinciales. Un caso de gobernabilidad reactiva sin un instrumento idóneo ni objetivos claros	58
Fortalezas de las leyes de promoción industrial en Chile	60
Limitaciones de las leyes de promoción industrial en Chile	61
El futuro de la provincia chilena de Tierra del Fuego	63
Análisis comparado: Distintos enfoques, objetivos e instrumentos para gobernar Tierra del Fuego	64
CAPÍTULO VI: DIFERENCIAS EN EL ACCESO A OPORTUNIDADES Y BIENESTAR EN LAS LOCALIDADES DE TIERRA DEL FUEGO	67
Oportunidades laborales en las localidades de Tierra del Fuego	67
Estabilidad laboral para los habitantes de Tierra del Fuego	69
Distribución del ingreso entre los habitantes fueguinos	70
Infraestructura básica para el bienestar en la zona extrema fueguina	72
Conectividad de las localidades de Tierra del Fuego	73
Acceso a la educación de los habitantes fueguinos	76
Acceso a la salud en Tierra del Fuego	78
Análisis comparado: Indicadores similares y distintos en cada país de Tierra del Fuego	80
CONCLUSIONES	83
Principales hallazgos en relación con los objetivos	83
BIBLIOGRAFÍA	86
ANEXOS	93

Presentación de la investigación

Introducción

La presente investigación corresponde a una tesis de pregrado para obtener el título profesional de sociólogo de la Universidad de Chile. El objetivo general consiste en identificar de qué manera los distintos procesos de descentralización del poder influyen en las diferencias sociales -en términos de acceso a oportunidades y bienestar- en el desarrollo histórico de las localidades de Chile y Argentina en Tierra del Fuego.

Durante las décadas de los años 70' y 80', tanto en Chile como en Argentina, los gobiernos nacionales evaluaron el estado y las condiciones de desarrollo político, económico y social en la Isla Grande de Tierra del Fuego. Los resultados fueron los mismos para ambas provincias: problemas demográficos, de desarrollo económico y conflictos geopolíticos. Con distintos niveles de prioridad, ambos países convirtieron estas problemáticas en objetivos de gobierno para el ejercicio de soberanía y producción del espacio. Para ello, se dictaron desde ambos niveles centrales del poder leyes de fomento a la inversión, de promoción industrial, de bonificación a la mano de obra, de incentivos aduaneros, arancelarios y preferentes en el trato tributario, que con el paso del tiempo han convertido gradualmente al territorio periférico de Tierra del Fuego y sus islas subantárticas aledañas en una Zona Económica Especial (Hermida, 2018) (Comisión tributaria para el crecimiento y la equidad, 2021).

Respecto a la historia reciente, hasta la mitad del siglo XX, en el extremo sur ambos países habían funcionado como unidad económica dependiente de la ganadería extensiva. En el periodo que abarca desde 1947 a 1972, se posiciona la explotación de hidrocarburos como un elemento que diferencia la actividad económica para cada país. Si bien ambos países se dedican a lo mismo en el territorio, ya no funcionan como unidad económica desde mediados de ese siglo (Horlent, 2018). A partir de los años 70' en adelante comienzan a diferenciarse las provincias fueguinas. Desde este punto de inflexión, a causa de la intención de crear condiciones de desarrollo en Tierra del Fuego, se han configurado distintos perfiles y las provincias han adquirido distintos grados de crecimiento poblacional y desarrollo industrial.

En términos de objeto y objetivo, este estudio se enfoca en ambas provincias, la chilena y la argentina de Tierra del Fuego, en el periodo comprendido entre 1970 a 2020. Se interesa por

los procesos políticos, económicos y sociales que movilizaron la creación de leyes de promoción industrial para la integración económica y la radicación de población en la zona. Para comprender y diferenciar dichos procesos, son pertinentes las articulaciones teóricas y prácticas entre descentralización, transferencias del poder, gobernanza y gobernabilidad de la provincia como elementos que distinguen las estrategias implementadas por cada Estado en el territorio.

En términos de estructura, la presente investigación comienza con el planteamiento del problema en donde brevemente hacemos referencia al contexto en el que los procesos de descentralización han adquirido relevancia en América Latina, comprendiéndolo como un despliegue de elementos de gobernanza y gobernabilidad y situándolo en el caso de Tierra del Fuego, respecto a cómo han sido estos procesos en dicho territorio y en qué circunstancias se les ha puesto mayor atención. En una segunda parte, se presenta la pregunta de investigación, el objetivo general y los objetivos específicos que guían el estudio. En una tercera parte, se justifica la relevancia de realizar esta investigación y los campos de la sociología en la que se posiciona. En una cuarta parte, en el apartado de antecedentes se expone detalladamente información sobre las provincias chilena y argentina de Tierra del Fuego. En una quinta parte, en la discusión teórica conceptual, se articulan los conceptos que problematizamos para investigar el estudio presentado. En una sexta parte, correspondiente al marco metodológico, se detallan las herramientas para realizar la investigación planteada. En una séptima parte, se presentan los resultados obtenidos en la investigación junto a las principales conclusiones y nuevas líneas de estudio desprendidas de ella. Finalmente, se acerca la bibliografía empleada para la elaboración de esta tesis, los anexos 1, 2 y 3 de referencia, el consentimiento informado y la pauta de entrevista semiestructurada.

Planteamiento del problema

Desde los años 90' en adelante, la descentralización política ha sido un tema relevante en el debate sobre la distribución de poder de los Estados en América Latina. En más de un caso nacional ha estado íntimamente relacionada con los procesos de restauración democrática y desconcentración del poder. En otros casos, se han iniciado procesos de transferencias de poder político, fiscal o administrativo por motivaciones de las instituciones centrales, y en

los menores casos, estos procesos son en respuesta a demandas provinciales (Mardones, 2006).

Actualmente, en Chile, el debate sigue cobrando relevancia en relación a la nueva ley 21.073 sobre elección democrática de gobernadores regionales (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018). Dicho proceso comenzó en mayo de 2021, junto a las elecciones municipales y de constituyentes. Respecto a la elección de gobernadores regionales, se ha especulado acerca de quiénes serán los bloques políticos que obtendrán más escaños o sobre nuevas relaciones entre actores locales, gobiernos regionales e instituciones centrales. Sin embargo, lo que es un hecho -en términos formales y normativos- es que este ejercicio deliberativo brindará a las regiones la posibilidad de elegir a sus autoridades y sus proyectos de desarrollo político, económico y social.

Los procesos de descentralización pueden ser entendidos como un esfuerzo de los Estados por mejorar su gobernabilidad en todo su territorio a cabalidad. Camou (2001) plantea la gobernabilidad ideal como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera eficaz” (pág. 38). En ese sentido, los procesos de transferencias de poder a regiones buscan generar un puente entre las demandas locales con las instituciones centrales, y viceversa, de intereses centrales en regiones, creando así, nuevas instancias resolutorias y de diálogo entre actores.

Delamaza, Cunill & Joignant (2012) señalan que para que los procesos de transferencia de poder se desencadenen, es necesario fortalecer a los actores locales y modificar sus relaciones de dependencia con el órgano central. En síntesis, el objetivo de estos procesos descentralizadores es brindar a las unidades territoriales menores las herramientas necesarias para favorecer su desarrollo social, económico y cultural de sus localidades, a través de la toma de decisiones que autonomicen gradualmente sus gestiones (Osorio, 2015).

El propósito de esta investigación es estudiar el proceso histórico de descentralización que han tenido Argentina y Chile en las últimas cinco décadas. Para tal objetivo, nos centramos en una provincia en específico, la Isla Grande de Tierra del Fuego, en la cual cohabitan ambos países con sus distintos tipos de gobierno, federal y central, respectivamente. Tomando

elementos de la sociología comparada establecemos diferencias en los procesos y sus actuales repercusiones.

En Tierra del Fuego, los Estados de Chile y Argentina desde los años 70' se han preocupado por fortalecer su gobernabilidad en el territorio. Ambos países atravesaron conflictos diplomáticos respecto a la definición de límites geográficos en la zona subantártica, lo que para las dictaduras militares que dirigían las dos naciones en la época, se transformó en un problema de soberanía (Cao & D'Eramo, 2019).

Desde esta lógica, se pensó en generar un proceso de poblamiento en ambas provincias para fortalecerlas y crear presencia del Estado-Nación. La estrategia de ambos países, en su calidad de zonas extremas, fue decretar leyes de promoción industrial y bonificaciones arancelarias para que empresas lleguen a invertir a la zona. De esta manera, ante la oferta laboral creciente migraría población desde el norte del país a la zona en conflicto y con este aumento poblacional, existiría menor posibilidad de una disputa armada o una invasión extranjera (Mastroscello, 2008).

En el presente, varias décadas después de implementadas estas medidas para el desarrollo económico y social de la Isla Grande de Tierra del Fuego y las islas subantárticas, ha sido claro que ha tenido en un país éxito y en el otro no. Éxito que se evalúa en torno a los objetivos que se proponían los Estados en dichas leyes. En el caso de Chile no existió el aumento poblacional esperado, a distinción del caso argentino donde es evidente el crecimiento demográfico junto a los beneficios propios que acarrea el desarrollo de los territorios, como lo son las mayores oportunidades laborales, la creación de instituciones locales, mejor conectividad y el acceso a servicios de educación y salud (Schorr & Porcelli, 2014) (Hermida, 2017).

En esta investigación, estudiamos el transitar histórico diferente de estas dos provincias de un mismo territorio, las cuales hasta los años 70' eran muy similares en cuanto a su actividad económica -dependiente de la ganadería y las explotaciones de hidrocarburos-, por su cantidad de población, el acceso a servicios que poseían y la calidad de vida inferidas a partir del relato de sus habitantes. Con el transcurso de los años, a través de distintas maneras de gobernar y descentralizar recursos, obtuvieron distintos resultados.

El estudio presentado permite focalizar la investigación y estudiar concretamente cómo han sido los procesos de transferencias de poder y qué tipo de descentralización implementaron los Estados en el territorio. Además, investigar a dos países en una misma zona nos permite un seguimiento definido y la comparación de los procesos, de manera tal que se amplía la visión respecto a los casos particulares. De igual manera, podemos esbozar acerca del impacto social que generan las distintas prácticas de gobernanza y gobernabilidad en Tierra del Fuego, a partir del diferente devenir histórico entre las localidades de Chile y Argentina. Finalmente, podemos responder a la inquietud constante de sus habitantes de por qué en un país si hubo crecimiento y desarrollo mientras que en el otro no, estando en iguales condiciones geográficas.

Pregunta y objetivos de investigación

La pregunta guía que encauza esta investigación es:

- ¿Cómo los distintos procesos de descentralización del poder influyen en las diferencias sociales -definidas en términos de acceso a oportunidades y bienestar- en el desarrollo histórico de las localidades de Chile y Argentina en Tierra del Fuego?

El objetivo general es:

- Identificar de qué manera los distintos procesos de descentralización del poder influyen en las diferencias sociales -en términos de acceso a oportunidades y bienestar- en el desarrollo histórico de las localidades de Chile y Argentina en Tierra del Fuego.

Los objetivos específicos son:

1. Diferenciar los procesos y modalidades de descentralización de ambos países en Tierra del Fuego, a través de sus transferencias de poder en las últimas cinco décadas.
2. Identificar de qué manera los Estados chileno y argentino se plantean y cómo ejercen en la práctica la gobernanza y gobernabilidad en Tierra del Fuego.
3. Describir las diferencias sociales en el acceso a oportunidades y bienestar actualmente presentes en las localidades de ambos países en Tierra del Fuego.

Relevancia

La relevancia de esta investigación en primer lugar consiste en estudiar desde la sociología comparada el territorio periférico de Tierra del Fuego. En las constituciones nacionales de ambos países, se recalca el hecho de que todos los ciudadanos están en igualdad de condiciones. Sin embargo, los habitantes de zonas extremas constantemente viven en condiciones de desigualdad de oportunidades a causa de la lejanía y la desconexión con los centros de poder de sus países. Este estudio ayuda a seguir problematizando la persistente pregunta de los gobiernos nacionales: ¿Cómo aseguramos dar las mismas oportunidades a todos los habitantes del país, sin importar la ubicación geográfica?

En segundo lugar, la relevancia de esta investigación consiste en la importancia geopolítica de Tierra del Fuego. Este territorio es una zona prístina que es reserva de aguas dulces y glaciares, la cual en Chile aún no se protege debidamente, cambiando su lógica de desarrollo extractivista. En este estudio, se visibiliza la matriz de producción y las prácticas de gobernabilidad en Tierra del Fuego que operan actualmente.

En tercer lugar, en Chile estamos en un proceso de redefinición de las reglas del juego sobre elecciones democráticas de gobernadores regionales, abriéndose paso para que los ciudadanos de regiones puedan decidir directamente sobre la lógica de desarrollo de sus territorios. Hasta ahora, es el intendente el encargado de formular el plan de desarrollo económico regional, siendo el intendente designado por el presidente. En este estudio, podemos realizar diagnósticos respecto a cómo han sido hasta la actualidad las decisiones tomadas por la figura máxima de autoridad en la región y que aspectos deben perfeccionarse.

Por último, la relevancia sociológica en los estudios sobre descentralización del poder en general radica en que estos procesos buscan fortalecer la sociedad civil. Los procesos de descentralización política implican una participación social de las comunidades a través de la elección democrática de sus representantes, facilitando el acercamiento de los ciudadanos a las gestiones de carácter público (Montecinos, 2005). Con ello, la disciplina sociológica debe generar contenidos respecto a estas transformaciones que ocurren en los marcos institucionales que afectan directamente en la relación entre Estado y sociedad.

Capítulo I: Antecedentes sobre Tierra del Fuego

En el presente apartado recabamos antecedentes de ambas provincias de Tierra del Fuego, para comprender y distinguir la organización territorial de cada país, el aumento poblacional y las leyes que las declaran a cada una Zona Económica Especial. En primer lugar, en los antecedentes constitucionales se diferencia el tipo de gobierno de cada país y su administración regional en la zona. En segundo lugar, se detalla el ente representativo de cada provincia. En tercer lugar, se precisan los límites geográficos de cada país. En cuarto lugar, se repasan las cifras poblacionales desde el año 1895 a la actualidad para evidenciar las situaciones de evolución y estancamiento de cada provincia. En quinto lugar, se presentan los incentivos institucionales que han otorgado los gobiernos nacionales a ambos territorios para potenciar su desarrollo y poblamiento.

Constituciones nacionales y de la provincia fueguina

El artículo 1° de la Constitución Nacional de Argentina (1994) señala su forma representativa como una República Federal. El artículo 3° establece que las autoridades que ejercen el Poder en el gobierno federal residen en la ciudad que se declare capital del territorio federado. El artículo 5° estipula que cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano. En el título segundo “Gobiernos de provincia” desde el artículo 121° hasta el 129° se definen los criterios de poder de cada provincia, dando el espacio para conformar sus instituciones locales, elegir sus gobernadores, sus legisladores y funcionarios, sin intervención del gobierno federal. Además, las provincias pueden crear órganos para el desarrollo económico - social y crear convenios internacionales parciales para estos fines, mientras no afecten la política exterior nacional.

La Constitución Política de la Provincia Argentina de Tierra Del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991), declara en los Artículos 51°, 52°, 53°, 57°, 60° y 62° que el gobierno provincial se hará cargo en temas de previsión y seguridad social, salud, educación, derechos culturales y temas sobre ciencia y tecnología, a nivel local.

En el caso chileno, la Constitución Nacional (2005) en el artículo 3° define al Estado como un ente Unitario, siendo su administración territorialmente descentralizada. En el artículo 111° se establece que la administración superior de cada región reside en un gobierno

regional, el cual tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. Las figuras de autoridad serán el gobernador junto al consejo regional. Al gobernador le corresponde presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional. Esta administración posee dos desagregaciones en el territorio, las que se señalan en los artículos 116° y 118°, creándose las subdivisiones provinciales y comunales, respectivamente.

Administración pública de las provincias

En el siguiente cuadro se detallan las distintas comunas y departamentos administrativos de Tierra del Fuego.

Cuadro N°1: Cuadro administrativo de las provincias de Tierra del Fuego.

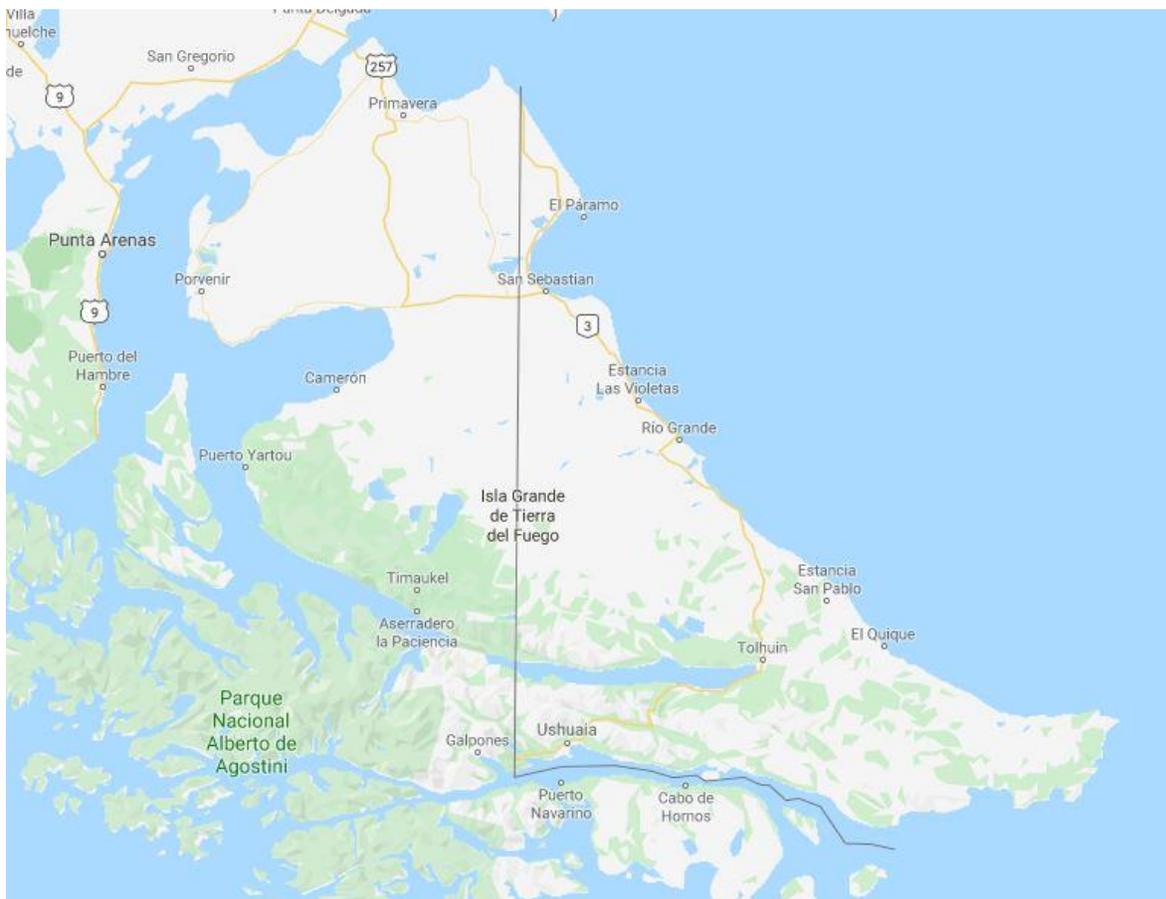
	Argentina	Chile
Nombre de la provincia	Provincia argentina de Tierra Del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	Provincia chilena de Tierra Del Fuego.
Carácter	Estado autogobernado. Jurisdicción de primer orden.	Es una de las cuatro provincias dependientes de la Región de Magallanes y la Antártica chilena.
División Administrativa: Departamentos (ARG) Comunas (CHI)	1) Antártida Argentina 2) Islas del Atlántico Sur 3) Río Grande 4) Tolhuin 5) Ushuaia	1) Porvenir 2) Primavera 3) Timaukel
Capital provincial	Ushuaia	Porvenir
Gobierno Provincial (ARG) Gobierno Regional (CHI)	Electo democráticamente el 16 de junio 2019.	Designado por el Gobierno Nacional de turno 2018 - 2022.
Administración Pública del Gobierno Regional	La provincia cuenta con once ministerios y nueve secretarías	La provincia cuenta con cuatro secretarías.

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en Gobernación Regional de Tierra del Fuego (2015) y Gobierno de Tierra del Fuego (2019)¹.

¹ En los anexos N°1 y N°2 se detallan los nombres de los Ministerios y secretarías argentinas, junto a los departamentos chilenos, respectivamente.

Ubicación geográfica

Imagen N°1: Mapa geográfico de Tierra del Fuego.



Fuente: Google Maps.

La Isla Grande de Tierra del Fuego está ubicada en el extremo sur del continente americano, del que se separa a través del Estrecho de Magallanes. Su superficie total es de 47.992 km^2 y en ella cohabitan dos países, Chile y Argentina. Su límite geográfico se remite, por un lado, a territorio chileno en la parte occidental con un 51,49% del total de la superficie. Mientras que, en el área oriental de la isla, donde desemboca al océano atlántico, es territorio argentino con un 48,51% del total de la superficie (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2018).

Censos poblacionales

En el cuadro número 2 se detalla la evolución y el crecimiento poblacional de las provincias argentina y chilena de Tierra del Fuego, desde el año 1895 hasta el año 2010-2012. Algunos censos se realizaron el mismo año en ambos países y en otros casos no, ante lo cual las homologamos a las fechas más cercanas de su realización.

Cuadro N°2: Cantidad de habitantes en Tierra del Fuego, Argentina y Chile, 1895 – 2012.

Cantidad de Habitantes			
Año	Argentina	Chile	Año
1895	477	566	1895
1920	2.608	2.635	1920
1947	5.045	4.768	1952
1960	7.955	6.096	1960
1970	13.527	5.914	1970
1980	27.358	9.815	1982
1991	69.369	6.958	1992
2001	101.079	6.904	2002
2010	127.205	6.710	2012

Fuente: Elaboración propia a partir de datos censales del INDEC-Argentina y el INE-Chile.

Como vemos, la provincia argentina desde el año 1970 ya era claro que comenzó a diferenciar el avance de su crecimiento poblacional frente al caso chileno. Este crecimiento en la década siguiente se triplicó convirtiéndose en un dinamismo disparado, tanto así, que es el ejemplo de poblamiento en la Patagonia más importante. Dichas cifras son las que marcaron el interés inicial para la elaboración de esta investigación. Por el contrario, el caso chileno ha tenido situaciones de mínimo crecimiento, casos de despoblamiento y un constante estancamiento de su población.

Actualmente en el caso argentino, según la proyección realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en (2020) - a partir de datos del censo de 2010 - el total de la población en la provincia de Tierra del Fuego sería de 173.432 habitantes. Se estima que el Departamento de Río Grande cuenta con 95.881 habitantes, mientras que el Departamento de Ushuaia con 77.260 habitantes.

En el caso chileno, según las cifras del Censo (2017), la población fueguina es de 8.364 habitantes. En ella, 6.801 personas habitan en Porvenir, 1.158 personas viven en la comuna de Primavera y 405 personas residen en la comuna de Timaukel.

El evidente y constante aumento poblacional de las localidades argentinas de Tierra del Fuego ha sido ampliamente observado y estudiado. Hermida, Malizia & Van Aert (2016) señala que la radicación en la zona de miles de migrantes, principalmente del mismo país en las décadas de los 70' y los 80', se tradujo en la actual composición poblacional.

Las migraciones internas ocurridas en Argentina durante esas décadas se dieron por un esfuerzo llevado adelante por el gobierno nacional. Mastroscello (2008) indica que la principal motivación por incentivar el proceso migratorio fue geopolítica. La provincia en primer lugar, hasta los años 70' estaba compuesta por una mitad de habitantes de origen chileno (Horlent, 2018). En segundo lugar, el año 1978 tuvo un conflicto diplomático con Chile por la redefinición de límites geográficos de tres islas al sureste del Canal Beagle. Aunque es conocido como “la guerra que no fue”, aun así, movilizó una gran cantidad de tropas militares de ambos países a la zona en conflicto. En tercer lugar, el año 1982 se enfrentó beligerantemente con Reino Unido por la posesión de las Islas Malvinas, situación que ya venía advirtiéndose desde antes. Ante estos tres conflictos de orden geopolítico en dichas décadas, el gobierno nacional argentino sentía débil su dominio y posesión de estos territorios. Para revertir dicha situación publicó la Ley 19.640, como una medida para integrar al territorio nacional a la Tierra del Fuego y las islas aledañas, con el objetivo de generar un proceso de poblamiento a través de la integración económica. De esta manera, el gobierno nacional acompañando la ejecución de la ley, logró crear presencia nacional en el territorio, es decir, la radicación de población del norte del país en la zona (Hermida, 2018).

En la actualidad, los incentivos de esta ley siguen operando para asegurar condiciones económicas e institucionales necesarias para el desarrollo sectorial en la provincia. De esta manera, se ha promovido la inversión y concentración de capitales, tanto públicos como privados, para el desarrollo económico y social de Tierra del Fuego (Carpinetti, 2009). Con el transcurso de los años con la Ley 19.640 operando, sumado a los altos salarios de la industria local en la zona junto al fuerte llamado a mano de obra para asentarse en Tierra del

Fuego, se produjo una migración interna la cual se consolidó en los años 90' (Hermida et al., 2014)

En el caso chileno, desde el año 85' en adelante se crearon diversas leyes las cuales pueden entenderse como un símil a las impulsadas por el Gobierno Nacional de Argentina. Sin embargo, no produjo un aumento poblacional exitoso. Vera Giusti (2008) señala que el momento de mayor cantidad de población en la provincia chilena, se dio por la presencia de fuerzas armadas a causa del conflicto del Canal de Beagle. El autor también recalca que la población local desde sus orígenes a la actualidad no alcanzó a triplicarse, mientras que su contraparte argentina en la isla ha crecido cuarenta veces en el número de su población décadas atrás.

Incentivos Estatales en Tierra del Fuego

Anteriormente, se señaló que los intereses que movilizaron la creación de las leyes de promoción industrial y bonificaciones arancelarias en ambas provincias fueron para responder a presiones geopolíticas por ejercer soberanía en Tierra del Fuego y justificar la posesión de aquellos territorios nacionales, por medio del uso y ocupación. Con ese objetivo, dichas legislaciones buscaron crear un proceso de poblamiento en la zona. A partir de los antecedentes expuestos anteriormente, también señalamos que este objetivo en Argentina se logró con éxito, mientras que en Chile no logró desarrollar un crecimiento poblacional.

A continuación, se detallan brevemente, en orden cronológico, las leyes de promoción industrial y los beneficios arancelarios que existen hasta hoy en Tierra del Fuego desde la década del 70'. Un aspecto que cabe destacar es que estos incentivos institucionales si bien se crearon con fines específicos y en determinados contextos adquirieron mayor relevancia, son legislaciones que se van reformando y que acumulan experiencias anteriores, como también han sufrido modificaciones más recientes.

Respecto al incentivo estatal en la provincia argentina, este corresponde a la Ley 19.640, la cual es una medida para la configuración de un mercado interno nacional y la integración económica de Tierra del Fuego. El gran aporte de esta legislación es que permitió la creación de una industria local y consiguió el poblamiento de la provincia fueguina.

Esta ley se promulgó el año 1972, con una vigencia de 50 años, para establecer un régimen especial fiscal y aduanero para el Territorio Nacional Argentino de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Esta discriminación en el trato tributario, técnicamente conocido como “territorio o área aduanera especial”, buscó integrar al territorio insular a la competencia de la producción nacional (Ley N°19.640, 1972). Con ese objetivo, la zona cuenta con la siguiente serie de beneficios:

- “Exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre la compra de insumos y las ventas de los bienes finales producidos;
- La implementación de un arancel 0% para las importaciones (tanto procedentes del exterior como del resto del territorio nacional) de insumos, medios de producción, y bienes finales;
- Las exportaciones destinadas al exterior y al resto del territorio nacional quedan exceptuadas de cualquier requisito cambiario y no estarán sujetas a derechos de exportación, contribuciones especiales u otras tasas con motivo de la exportación;
- La eliminación de restricciones al movimiento y transferencia de capitales y divisas;
- La exención del pago de tributos nacionales (Incluye impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales, a la transmisión gratuita de bienes y a otros impuestos nacionales que pudieran crearse en el futuro);
- El otorgamiento por parte del Estado de créditos blandos para las empresas que desearan instalarse en la región;
- La construcción financiada por el Estado provincial de infraestructura pública y el acceso gratuito a tierras con bajo costo fiscal” (Bekerman & Dulcich, 2017, pp. 757–758).

Para que los inversores puedan adquirir dichos beneficios tributarios y aduaneros, el gobierno nacional -específicamente la Secretaría de Industria de la Nación- pone una sola condición, la cual es que los bienes que se hayan producido o que hayan sido trabajados en un proceso productivo, al momento de venderse al territorio nacional continental, deben haber implicado

una transformación o sido parte de un trabajo sustancial. Es decir, para que las empresas gocen de dichos beneficios, toda mercancía debe haber sufrido una transformación mediante un proceso productivo, lo que implica, haber creado puestos de trabajo en Tierra del Fuego (Bekerman & Dulcich, 2017).

En el caso chileno se han promulgado dos leyes de promoción industrial y de bonificaciones arancelarias para Tierra del Fuego. Sin embargo, a distinción del caso argentino, estas no se decretaron de inmediato para todo el territorio de la Isla Grande junto al archipiélago subantártico. Además, las empresas radicadas en ciertas regiones extremas de Chile cuentan con otro beneficio de bonificación por mano de obra contratada, siendo este un incentivo de carácter nacional. A continuación, se detallan las características de estas legislaciones y para cuales territorios en específico se declararon.

Decreto Ley N° 889

El decreto de Ley N° 889 fue promulgado el año 1975 por orden del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Este beneficia empresas de las regiones I, II, III, XI, XII junto a la Provincia de Chiloé, las cuales no sean propiedad del Estado de Chile o que su propiedad Estatal supere un 30%. El beneficio consiste en una bonificación a empleadores de un 17% sobre el sueldo pagado por trabajador contratado, con un máximo fijado por ley, que varía todos los años (Vera, 2008).

Ley 18.392 (Conocida como “Ley Navarino”)

Esta ley se promulgó el año 1985, con una vigencia de 50 años, para establecer un régimen preferencial aduanero y tributario para la Provincia Antártica al sur del Canal Beagle y la comuna de Timaukel que pertenece a la Provincia de Tierra del Fuego (Ley N°18.392, 1985).

Ante el crecimiento explosivo que estaba demostrando el territorio insular de Argentina, esta ley se creó con fines geopolíticos para una eventual reclamación ante cortes internacionales, del uso de la zona en posesión. Los incentivos -se esperaba- atraerían a inversionistas quienes crearían puestos de trabajo, lo que provocaría la llegada de trabajadores a residir al territorio. Los principales beneficios de la ley se pueden resumir en:

- Exención de impuestos territoriales y sobre los ingresos.

- Exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de todas las importaciones requeridas para la actividad productiva.
- Bonificación equivalente a un 20% sobre el valor neto de las ventas realizadas al resto de las regiones de Chile.
- Exención en el pago de aranceles por mercancías ingresadas a la zona de excepción, a través de la Zona Franca de Punta Arenas (Ley N°18.392, 1985).

Para adquirir dichos beneficios el encargado de evaluar las propuestas de los inversionistas es, hasta la elaboración de esta tesis, el Intendente Regional. Con la nueva ley de elección de gobernadores regionales, no queda claro si esta decisión quedará en manos de los Delegados Presidenciales o bien, de los Gobernadores Regionales (García & Mansilla, 2020). Los requisitos básicos para que las empresas se acojan a los beneficios de esta ley son estar establecido en el área geográfica definida por la ley e incorporar un 25% o más de insumos locales en el proceso productivo.

Ley 19.149 (Conocida como “Ley Tierra del Fuego”)

Esta ley se promulgó el año 1992 con vigencia hasta el año 2036. De idéntico tenor a la ley anteriormente descrita, la Ley 19.149, otorga los mismos beneficios a las empresas que se instalen en las Comunas de Porvenir y de Primavera. Esta extensión a todo el territorio insular se generó ante las presiones locales de los habitantes de estas comunas para recibir los estatutos preferentes, con los cuales se esperaba, mejore las duras condiciones de vida de la población durante la época. En este caso también es el Intendente Regional, hasta la elaboración de esta investigación, el encargado de aprobar la entrega de los beneficios a las empresas interesadas en radicarse en el territorio (Ley N°19.149, 1992) (Vera, 2008) (García & Mansilla, 2020).

Capítulo II: Discusión teórica conceptual

A continuación, se presenta la discusión teórica conceptual con la cual problematizamos esta investigación en Tierra del Fuego. En primer lugar, tomamos el concepto descentralización del poder definiéndolo en sus tres modalidades. Detallamos los contextos en que adquieren relevancia en el continente y los intereses de los Estados para integrarlo a su administración regional. Dicho apartado finaliza situando en Tierra del Fuego las modalidades de descentralización adoptadas por cada país. En segundo lugar, se analizan los conceptos de gobernanza y gobernabilidad. Ellos se desprenden del concepto de descentralización, pues lo entendemos como un despliegue de elementos de gobernanza de un Estado, como también una comprensión de los intereses ciudadanos, es decir, de gobernabilidad. Luego de precisada esta discusión teórica conceptual, diferenciamos qué tipo de ejercicio de gobierno hace que se establezcan disímiles modalidades descentralizadoras en Tierra del Fuego. En tercer lugar, hacemos referencia a las orientaciones de las economías y el tipo de empresariado de cada país como un ámbito determinante que presiona en la formulación de políticas públicas en el territorio y las formas de descentralización del poder a nivel nacional. Por una parte, distinguimos entre orientaciones de economía abierta con un enfoque de tipo primario exportadora para el caso chileno frente a una economía proteccionista con rasgos más productivos y una mayor impronta industrializadora en Argentina. Por otra parte, diferenciamos al tipo de empresariado de cada país considerándolo como actor relevante con capacidad de establecer distintos tipos de condicionantes sobre los patrones de desarrollo económico, político y social en ambos países. En cuarto lugar, para problematizar el tercer objetivo de esta investigación, definimos lo que entendemos por diferencias sociales en las ciudades de Tierra del Fuego, las cuales son las diferencias en el acceso a oportunidades y bienestar que tienen actualmente sus habitantes de cada país en el territorio. Finalmente, este apartado concluye con las hipótesis de investigación.

Descentralización del poder de un Estado

La descentralización del poder en América Latina ha sido ampliamente estudiada. Si bien se ha discutido y propuesto desde la constitución de los Estados Nacionales en nuestro continente en el siglo XIX, para los fines de este estudio nos interesaron las discusiones actuales sobre este tema.

Montecinos (2005) señala que la descentralización entre sus principales ideales busca profundizar y perfeccionar la democracia, ayudar a la equidad entre ciudadanos, fortalecer el desarrollo desde lo local, disminuir el aparato Estatal y hacer más eficiente la gestión pública. En ese sentido, nutre el concepto desde lo que se proponen las instituciones al fomentarla. Esta conceptualización ya viene siendo acuñada por Mattos décadas antes quien señalaba que “la descentralización constituye un instrumento propicio para democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular, reducir la injusticia social y promover el desarrollo de las colectividades locales involucradas” (De Mattos, 1989, p. 119).

Siendo más específico, Osorio (2015) define el proceso de descentralización como el momento en que el gobierno central cede responsabilidades y poder político a las distintas estructuras administrativas territoriales. Por lo tanto, el objetivo de la descentralización es que las unidades territoriales posean las herramientas necesarias para potenciar su desarrollo político, social, económico y cultural.

Este autor a partir del concepto que acuña anteriormente distingue tres perspectivas de descentralización que pueden implementar los países:

- Descentralización fiscal: Este tipo de descentralización corresponde al momento en que las instituciones centrales permiten, a las unidades administrativas menores en regiones, crear su propio sistema de recaudación de impuestos. Por lo tanto, las unidades territoriales en provincias tienen la posibilidad de establecer las políticas prioritarias a financiar, definir su presupuesto y autofinanciarse.
- Descentralización administrativa: Esta perspectiva de descentralización implica que el gobierno central transfiere a las unidades territoriales en regiones competencias en la administración y gestión de los servicios públicos que provee el Estado. El objetivo de esta perspectiva es hacer una mejor distribución de los recursos, comprendiendo las necesidades locales.
- Descentralización política: Esta forma descentralizadora otorga legitimidad a las autoridades regionales mediante la elección democrática de sus representantes. De esta manera, se busca aumentar la participación ciudadana y la representación a nivel local.

Otros conceptos similares para tener en cuenta son los de deslocalización y de desconcentración. Es importante conocerlos para distinguirlos de la descentralización, ya que comúnmente se confunden en las discusiones.

La deslocalización es un mecanismo donde se traslada un organismo desde un territorio a otro. En este cambio de la sede institucional no se altera en ningún sentido el proceso decisional (García & Mansilla, 2020). Por lo tanto, no corresponde a un proceso de descentralización. Un ejemplo de deslocalización en Chile es el traslado del Congreso Nacional desde Santiago a Valparaíso.

La desconcentración significa delegar capacidades para la toma de decisiones desde el nivel central a niveles inferiores en la estructura administrativa de un Estado. Sin embargo, se mantiene dentro de la misma organización, es decir, no se crea un patrimonio distinto ni otra personalidad jurídica (García & Mansilla, 2020). Un ejemplo de desconcentración en Chile es las facultades del Intendente de la Región de Magallanes para otorgarle beneficios aduaneros a empresas que lleguen a invertir en la zona, ya que no debe consultar al Ministerio de Hacienda, pero sigue estando supeditado a rendirle cuentas de los beneficios otorgados o finiquitados.

Boisier (2004) establece tres modalidades de descentralización. Este autor las denomina Funcional, Territorial y Política. Su conceptualización es distinta a la que propone Osorio y las revisamos a continuación.

- Funcional: Es el momento en que se crea un ente con personalidad jurídica distinta, norma y presupuesto aparte, pero sus funciones son determinadas. Por ejemplo, una empresa pública generadora de energía eléctrica.
- Territorial: Aquí también se crea un ente distinto con personalidad jurídica, normas y presupuesto, pero el impacto de estas reformas descentralizadoras es de alcance multisectorial. Su accionar se restringe a un espacio administrativo más amplio que el funcional. Por ejemplo, una Municipalidad.
- Política: La descentralización política es cuando se crea un ente con personalidad jurídica distinta, normas y presupuesto de alcance multisectorial, el cual se elige mediante sufragio popular, secreto e informado.

Como pudimos ver, existen distintas conceptualizaciones sobre los tipos de descentralización. Para Osorio lo que considera descentralización administrativa, para autores como Boisier o García junto a Mansilla, solo refiere a desconcentración del poder. La diferencia para estos últimos pensadores mencionados radica en que la desconcentración alude a una transferencia de capacidad de decisión desde un nivel jerárquico superior a uno inferior, siendo entonces un traspaso al interior de una misma organización. En cambio, la descentralización, ya sea en cualquiera de sus tipos, necesita la creación de un ente distinto desde el que se la va a ceder la capacidad decisoria, con lo cual crea su propia personalidad jurídica, sus recursos y normas de funcionamiento (Boisier, 2004) (García & Mansilla, 2020).

Ahora bien, refiriéndonos a los casos que estudiamos en esta investigación pudimos establecer cada tipo de descentralización que se adoptó.

En Argentina en general hablar de descentralización no es correcto, porque al ser un Estado Federal, la descentralización política es un principio que subyace al carácter de su República. Sin embargo, en el caso situado de la Provincia Argentina de Tierra del Fuego, si pudimos establecer que en el año 1991 se concretó una descentralización política. Antes de dicho hito la provincia insular era dependiente de la Provincia de Santa Cruz, luego se constituye como un Estado federado autónomo, como una Jurisdicción de Primer Orden en donde su gobierno regional es elegido democráticamente hasta la actualidad. Por lo tanto, es un nuevo ente con una personalidad jurídica propia, con sus normas de funcionamiento y con recursos propios, más allá de la elección de representantes de manera popular (Cao & D'Eramo, 2019).

En cuanto al caso chileno la legislación administrativa de nuestro país reconoce dos tipos de desconcentraciones del poder. Por una parte, la desconcentración territorial la cual en la práctica no es más que la deslocalización del poder. Por ejemplo, crear oficinas de Secretarías Regionales Ministeriales dependientes de sus respectivos Ministerios Nacionales. Por otra parte, la legislación reconoce la desconcentración funcional en la cual el Intendente, Secretario Regional Ministerial o Director Regional, tiene atribuciones específicas de decisión en una materia en particular, manteniendo la subordinación para el resto de los trámites (García & Mansilla, 2020).

Siguiendo esta línea, en Chile desde los años 90', han existido una serie de reformas graduales² a la administración del Estado, tanto en municipios como en gobiernos regionales. Estas transformaciones han apuntado a una descentralización administrativa de los recursos bajo la formulación de Osorio, o bien una desconcentración tanto territorial como funcional respecto a la legislación chilena. Porque, se ha dejado encargadas a las regiones de sus servicios básicos y en algunas regiones de Zonas Extremas los Intendentes tienen facultades extraordinarias de decisión que no existen en el resto del país, sin embargo, no se han creado entes distintos a la estructura administrativa del país fijados en la ley 19.175 (Historia Fidedigna de la Ley N° 19.175, 1992). Ante esto, en el caso de la Provincia chilena de Tierra del Fuego, no se puede caracterizar como un proceso de descentralización política, como en el caso de su contraparte argentina en la isla.

Intereses que movilizan los procesos descentralizadores de un Estado

Mardones (2006) esboza a nivel continental las principales motivaciones e intereses por los cuales los países de América Latina desde los años 80' en adelante han vuelto a poner en relevancia la discusión sobre descentralización. El autor clasifica diversos intereses para descentralizar los sistemas políticos, ejemplificando en más de un caso nacional los intereses bajo los cuáles los países llevaron adelante estos procesos.

En base a una revisión de literatura, el autor expone tres hipótesis acerca de intereses descentralizadores. La primera, guarda relación con los procesos de restauración democrática. El autor indica que en los años de transición a la democracia existen presiones por la desconcentración del poder institucional, dando prioridades a las regiones. La segunda, tiene que ver con el cálculo electoral, donde el autor señala que es el intento de los partidos políticos por aumentar el número de sus dirigentes en cargos representativos. Finalmente, la tercera hipótesis señala que los procesos de descentralización adquieren relevancia en base a presiones locales o centrales. Para este caso existen dos formas. Por un lado, las reformas "Top Down", donde el gobierno central tiene intereses específicos en regiones. Por otra parte, las reformas "Bottom Up", donde a partir de movilizaciones locales se exige descentralizar el poder para incidir desde los territorios en las políticas regionales.

² Para ver las reformas graduales en materias de descentralización del Estado de Chile, revisar anexo N°3.

El autor concluye su estudio con la idea de que en Chile los procesos de descentralización ocurrieron en consecuencia a los procesos de restauración democrática, como también, a causa del cálculo electoral de los partidos políticos, generando instancias de elecciones de alcaldes frente a los antiguos cargos designados por la dictadura militar. Respecto al caso argentino el autor no emite conclusiones. A diferencia de Rojas (1999), este autor señala que las motivaciones descentralizadoras de Chile y Argentina fueron un caso particular en la región donde la intención de estos procesos fue lograr una mayor eficiencia del uso del gasto público, fortaleciendo las capacidades de gestión del Estado.

Fernández Labbé (2012) aporta a la discusión de este apartado señalando que países como Chile y Argentina, al ser miembros de organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), son presionados por estas instituciones a fomentar políticas con vocación descentralizadora, funcionando como un requisito dentro de sus áreas prioritarias para apoyar financieramente a los Estados.

Gobernanza y Gobernabilidad de un Estado

La descentralización del poder, como revisamos anteriormente, implica reformas y redefiniciones a las normativas institucionales en los países donde se llevan adelante estos procesos. En paralelo a las transferencias de competencias para la toma de decisiones, estas transformaciones institucionales tienen por objetivo generar una mayor participación social de los ciudadanos, implicando el avance y profundización de procesos democráticos. Procesos que apuntan a conducir efectivamente las transformaciones sociales, es decir, a la gobernabilidad eficaz de los territorios (Lechnert, 1995).

Por esta razón, tal como señala Work (2001) la descentralización es más que una reforma al sector público y el Estado. La descentralización realmente envuelve el papel y las relaciones de todos los actores sociales, sean gubernamentales, del sector privado o de la sociedad civil. Es, por tanto, un problema de como los Estados se plantean la gobernanza y gobernabilidad.

Estos últimos dos conceptos -gobernanza y gobernabilidad- nos llevan a comprender en un sentido más amplio lo importante que constituye la descentralización del poder en el territorio periférico de Tierra del Fuego. Lejos de argumentar sobre su distinción etimológica y el contexto en el cual se posicionó cada definición en la academia, nos limitamos a diferenciar

-en lo concreto- ambas prácticas y en el final de este apartado las caracterizamos a partir de nuestro estudio presentado.

La gobernanza va más allá de referirse solo al acto o ejercicio de gobernar un territorio, porque comprende el marco de reglas, las instituciones y las prácticas establecidas que marcan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de toda una red de actores involucrados (Prats, 2001). En esa línea, la gobernanza implica a todos los medios, leyes y normas que ofrece un Estado para gobernar su Nación, tal como señala Camou (2001), se trata de cómo los gobiernos ponen atención sobre la forma en que fijan sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos. Es decir, refiere a todos los medios que despliega para el ejercicio de gobernar, no queda simplemente en el acto de mandar la nación.

Mayntz (2005) agrega que esta concepción es una nueva forma de gobernar y la diferencia es que es contraria a los modelos de control jerárquico, al ser de carácter cooperativo en el que hay presencia de redes mixtas de alianzas público-privadas. Zurbriggen (2011) profundiza este postulado indicando que la gobernanza intenta cambiar la forma paternalista, jerárquica y centralista de ejercer el poder de un gobierno. En el sentido de que son variados los actores que generan políticas públicas y que existe una red de colaboración por ella, con cierto grado de autonomía, la gobernanza es una nueva profundización a la democracia.

Entendida así la gobernanza, otro concepto distinto es la gobernabilidad. Aunque diferente, resulta necesario tenerlo presente para el desarrollo de este estudio, porque los procesos descentralizadores no son unidireccionales. Estos tienen una recepción en la sociedad civil, la que emite juicios sobre los procesos de descentralización del poder que son llevados adelante por los gobiernos interesados en una gobernanza con esa vocación ya descrita anteriormente.

Comprendemos la gobernabilidad en un sentido profundo y multilateral como Tomassini (1995), quien señala que este concepto se distingue al ejercicio de gobierno, porque refiere a todas las condiciones necesarias para desempeñar esta función con eficacia, legitimidad y respaldo social. Con ello, la gobernabilidad refiere a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil y la legitimidad que esta le concede al modelo de gobernanza propuesto.

En esa misma línea, Camou (2001) plantea el concepto de gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera eficaz” (p.38). En ese sentido, el autor profundiza este aspecto de la gobernabilidad, a saber, el que consta de las relaciones entre la sociedad civil con el Estado, específicamente en cómo el marco institucional logra captar las demandas ciudadanas y transformarlas en una gestión que resuelva conflictos sociales, poniendo como objetivo un estado de equilibrio entre ambas esferas.

Burbano (2003) indica que esta concepción para el ejercicio y los desafíos de gobernar es la capacidad de las instituciones públicas junto al Estado de hacer frente a las carencias, problemas y desafíos que enfrenta la realidad. Por lo tanto, la gobernabilidad intenta resolver la distancia y desconexión que hay con las necesidades de la sociedad. En ese sentido, al igual que la descentralización del poder, las prácticas de gobernabilidad ayudan a la evolución del Estado (Tanaka, 2010).

En síntesis, gobernanza y gobernabilidad no constituyen dos conceptos opuestos, los cuales no puedan utilizarse en conjunto para el análisis de la sociedad. En específico, la gobernanza corresponde a todo el aparataje que disponen y despliegan los gobiernos para una gestión eficaz. Esta gestión eficaz se evalúa por medio de la gobernabilidad, la cual constituye, a la capacidad de los gobiernos de procesar lo que exige la ciudadanía y hacerlo programa, los cuales de lograr una gobernanza como la que propusieron, le otorgan respaldo y legitiman su mandato. De este modo, el planteamiento de definiciones como gobernanza y gobernabilidad tienen que ver con la comprensión de las sociedades y su desarrollo en términos complejos (Brower & Vargas, 2020)

Para finalizar este apartado, situando estos dos conceptos, los contextualizamos en el caso de las provincias de Tierra del Fuego. Lo primero que hay que reconocer para dicho objetivo, es seguir el postulado de Tello (2010), quien señala que los Estados en América Latina han comprendido y reconocido que los territorios de los países no son homogéneos, como tampoco lo es la provisión de bienes y servicios. Para ello, desarrollan una serie de objetivos para subsanar estas diferencias que existen entre los habitantes de un país, ya sea por las condiciones de desarrollo tecnológico, de recursos propios de la zona para actividades económicas o de situaciones de dependencia con los centros de poder.

En el caso de Tierra del Fuego, tanto en la provincia chilena como en la de Argentina, la situación geográfica es lo que ha generado históricamente todas las diferencias en la provisión de bienes y servicios en comparación a las otras provincias de ambos países. A la luz de estos hechos, cada gobierno nacional ha ejecutado sus propias estrategias para enfrentarse a esta condición de dependencia con los centros de poder y la desconexión del territorio insular ante el continente.

Particularmente para la Argentina, no hubo una movilización de demandas que interpelaran al gobierno nacional por mejorar su gobernabilidad en el territorio fueguino. El Estado mismo, al ser de carácter Federal, entre sus bases tiene establecida como Política de Estado la noción de asegurar a sus habitantes, en todo el territorio nacional, un mismo trato y la misma capacidad de generar recursos propios. Ante ello, tuvieron una gobernanza estratégica en los inicios de la década de los años 70' para la isla, porque desplegaron una serie de medidas e incentivos plasmados en la Ley 19.640 que le permitió potenciar el desarrollo y generar las condiciones que hoy posicionan como una de las provincias más desarrollada económica, social e industrialmente a la parte Argentina de Tierra del Fuego, no solo comparándola ante su contraparte chilena en la isla, sino de la Patagonia en general.

En Chile, la lucha por el reconocimiento como zonas extremas ha sido una demanda histórica de la sociedad civil en Tierra del Fuego, la cual desde hace décadas está presente y es un problema de gobernabilidad que ha atravesado a todos los gobiernos. Esta nula capacidad de gobernabilidad, a saber, comprender las demandas de la ciudadanía de Tierra del Fuego reconociéndolas como zonas extremas y brindando el apoyo necesario para fortalecer la provincia, se produjo por la ausencia de una gobernanza estratégica del territorio.

Si bien se han creado leyes de fomento, tal como revisamos en los antecedentes, estas tuvieron fracasos evidentes. Los incentivos institucionales no han estado a la altura de lograr una etapa de poblamiento y conseguir el desarrollo de una serie de instituciones a partir de este hecho. Entre un gobierno y otro, ha habido una discontinuidad a estos incentivos, no se ha fiscalizado debidamente y ha ocurrido un rezago para el desarrollo de la provincia chilena, frente a su contraparte argentina.

Orientaciones de las economías nacionales y tipo de empresariado

A continuación, nos referimos brevemente a los cambios en las orientaciones de las economías de cada país en los últimos cincuenta años y al tipo de empresariado que se consolida como sector dominante presionando en las modalidades de la descentralización del poder a nivel nacional.

En el caso chileno, tal como señala Montero (1997), en la dictadura militar sus agentes tecnócratas tomaron la decisión de abrir la economía al comercio internacional, en la cual se cambió la orientación de desarrollar un modelo sustitutivo de importaciones por un modelo exportador. Esta reconversión exportadora, que opera hasta la actualidad, se sustentó a partir de bases concretas, las que fueron la apertura comercial, las privatizaciones, la internacionalización financiera y las políticas de apoyo sectoriales.

De estos cuatro ejes recién mencionados que influyen en la orientación de la economía y el modelo de desarrollo chileno, el que más impacta en el marco de nuestra investigación es la apertura comercial. Esta significó un tránsito entre una economía proteccionista a una abierta orientada hacia los mercados externos. Entre las principales medidas que se tomaron para esta apertura comercial fue la reducción progresiva y posterior eliminación de aranceles, tal como se detalla a continuación “Se eliminaron las barreras no arancelarias, todas las cuotas de importación y los requisitos de aprobación oficiales para iniciar una operación de importación, se suspendieron los beneficios especiales” (Montero, 1997, p. 229). Es decir, esta apertura a los mercados internacionales refiere a un sistema libre para las importaciones y exportaciones, donde cualquier individuo o empresa puede realizar operaciones de comercio internacional.

Ahora bien, volviendo a nuestro estudio, esta apertura comercial genera elementos para problematizar en el territorio periférico de Tierra del Fuego. Si en todo el país Chile tiene una apertura de libre importación y exportación ¿Qué sentido tiene crear incentivos institucionales en zonas extremas, si todo el país funciona como un incentivo? Es evidente que la Constitución Política de 1980 definió el marco político e institucional que consolidó la apertura comercial desde esa década, en donde quedo atrás el Estado interventor, dejando obsoletas sus leyes de fomento a la producción en zonas extremas.

En contraposición, el caso argentino devela que la provincia de Tierra del Fuego si hace efectiva su condición de Zona Económica Especial, siendo la única provincia del país en que se ejecutan y hacen válidos estos beneficios arancelarios y tributarios. Como señalamos en antecedentes, la justificación para la creación de esta área especial de Tierra del Fuego se dio por motivos geopolíticos, sin embargo, reside en otra profunda motivación (Cao & D'Eramo, 2019).

La creación de este conjunto de instrumentos de promoción e incentivos para el desarrollo económico local en Tierra del Fuego responde a una política de Estado que se enmarca en la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones que tuvo la República Argentina hasta el año 1976. Dicha estrategia apuntó a fortalecer el mercado interno del país, siendo una medida proteccionista tal como lo es -en varios periodos históricos- la orientación de su economía nacional. Para que esta estrategia fuera efectiva, los gobiernos nacionales decidieron fortalecer el sector productivo y la industria, para que generaran mercancías comercializables para el consumo interno del país (Bekerman & Dulcich, 2017).

Si bien entre los años 1976 a 2001 existe una etapa que los académicos argentinos definen como la convertibilidad -particularmente el segundo gobierno de Menem-, donde el auge de la industrialización apacigua su dinamismo, ya que se configuran bases neoliberales (bastante reducidas en comparación a Chile), no existió una discontinuidad con los incentivos económicos que protegen a la industria y la economía de Tierra del Fuego. La etapa de 2001 al presente ha sido catalogada como la Argentina de la posconvertibilidad y ha vuelto una apuesta, de la mano de los gobiernos “kirchneristas”, por la industrialización del país, el desarrollo sectorial y las medidas proteccionistas como ejes de la orientación de su economía que dejan atrás las herencias del neoliberalismo (Varesi, 2010) (Schorr, 2013).

En efecto, Chile tiene una economía con gran apertura comercial en la cual los incentivos institucionales en Tierra del Fuego no logran alcanzar los objetivos planteados, ya que la orientación del modelo nacional provoca que estos incentivos no sean una real ayuda para inversionistas y dejan a la provincia sin atractivo. Mientras, en el caso argentino, los beneficios preferentes si impulsan a empresas a radicarse en la zona y gozar de las exenciones de aranceles y tributos, porque si se diferencian del resto del país. Por lo tanto, la apertura comercial chilena no intenta fomentar el sector productivo que abastezca el consumo interno,

sino que busca las exportaciones. Mientras que en el caso argentino si lo realiza fomentando la producción nacional y el fortalecimiento de las industrias. Esta diferencia en la orientación de las economías nacionales y el modelo de desarrollo utilizado demuestra, por ejemplo, por qué Argentina si es miembro del Mercosur y Chile no, ya que esta organización favorece modalidades nacionales y productivistas. Chile no es miembro porque opta por acuerdos bilaterales selectivos, con mayor apertura comercial y menor control de la economía local (Ruiz & Boccardo, 2014).

La radical apertura comercial del modelo neoliberal chileno implantado en dictadura y profundizado en los posteriores gobiernos de la Concertación permitió la formación y el desarrollo de nuevos grupos empresariales. Dichos nuevos conglomerados se vinculan a los sectores primario exportador y de servicios financieros. Su característica principal es que mantienen una sostenida concentración en la mayoría de los rubros productivos (Ruiz & Boccardo, 2014).

La composición de este empresariado se basa en nuevas alianzas de capitales financieros multinacionales junto a una nueva camada de empresarios nacionales, que a pesar de que provienen de “viejas fortunas”, han ajustado sus patrones de acumulación, ya que las actuales lógicas especulativas acercan a inversiones en el sector productivo primario exportador, al comercio y los servicios sociales privatizados (Ruiz & Boccardo, 2014). La llegada de capitales multinacionales al país se produjo por el D.L. 600, el cual atrajo a los inversionistas extranjeros por una serie de condiciones que consisten en el tratamiento indiferenciado entre inversionistas nacionales y extranjeros, el libre acceso a todos los sectores de la economía, la estabilidad y seguridad de las inversiones entre periodos de 10 a 20 años y la opción de repatriar el capital luego de 3 años de efectuada la inversión inicial (Montero, 1997).

En síntesis, se trata de un tipo de empresariado que actúa como conglomerados -a veces asociado con capitales extranjeros- que tiene intereses en múltiples y distintos sectores productivos como empresas y la banca, lo que conlleva a una fuerte concentración del capital y escasa distribución de oportunidades en la sociedad a nuevos emprendedores. Este régimen de propiedad actual en Chile se sostuvo en un primer momento gracias a la subvención Estatal para la obtención de empresas, y luego, a la desregulación financiera y la débil fiscalización a causa de la apertura económica que disminuyó la acción Estatal. (Ruiz & Boccardo, 2014).

En el caso argentino, existen similitudes y diferencias respecto al tipo de empresariado y su accionar. Una diferencia es que en Chile el Estado no interviene en la economía ya que es desregulada, mientras que en Argentina el apoyo Estatal y su accionar en muchos casos condiciona los ciclos virtuosos de desarrollo económico. Una similitud es la concentración que existe en los grupos económicos más poderosos. En específico, existe lo que Castellani (2009) define como ámbitos privilegiados de acumulación, tales como la construcción, el sector energético y la armaduría automotriz, donde el apoyo Estatal se hace presente permanentemente, favoreciendo el crecimiento sostenido de ciertos grupos económicos, pero no distribuye oportunidades tanto para emprendedores de menor envergadura como de otros ámbitos.

Diferencias sociales entre las localidades

Actualmente conocer las localidades de ambos países en la Isla Grande Tierra del Fuego es una experiencia radicalmente distinta, porque sus realidades son distintas. En el reportaje periodístico de Albertini (2012), luego de entrevistar a actores locales y empresarios nacionales, la autora señalaba que la provincia chilena de Tierra del Fuego “está en más de cinco décadas atrasada en comparación con su vecino”. El relato y la percepción de sus habitantes es la misma que tiene la periodista.

Por esta razón, el marco de esta investigación como tercer objetivo se propone describir cuales son estas “situaciones de atraso” de una provincia ante la otra. Establecimos aquellas “situaciones de atraso” como diferencias sociales correspondientes a las desigualdades en el acceso a oportunidades y bienestar.

Con esta distinción en el desarrollo social de las provincias, buscamos hacer visibles los grados de modernización alcanzados por cada una. Esta motivación por integrar estos contenidos proviene de la línea de los estudios de índices de desarrollo humano los cuales se enfocan en las capacidades humanas, en las oportunidades que tienen las personas para alcanzar sus objetivos, en la libre elección, las condiciones de vida y otros elementos que van más allá de los indicadores que solo caen en cifras económicas como los niveles de renta per cápita (Sen, 1999).

Ante tal desafío, nos basamos en indicadores previos para analizar el caso de Tierra del Fuego. El Instituto chileno de Estudios Municipales (2020) elaboró un índice de desarrollo

comunal donde comparó a más de 300 comunas del país. Como dichas variables no son replicables para nuestro estudio, tomamos las dimensiones con las que operaron y en base a ellas definimos las diferencias sociales para este estudio. Ellas son: Bienestar socioeconómico, Actividad económica e infraestructura, Educación, Salud, Seguridad, Sustentabilidad y medioambiente, Cultura, Capital Social, Gobernanza, Participación y Capacidades institucionales.

Hipótesis de investigación

A continuación, se presentan tres hipótesis de investigación para el presente estudio. Cada una de ellas tiene un número y está relacionada a su objetivo de investigación respectivo.

H1: Los diferentes procesos y modalidades de descentralización del poder adoptadas por cada país otorgan facultades a cada gobierno provincial que luego establecen distinciones en ámbitos como: la geopolítica estratégica de los gobiernos nacionales en la zona; la canalización de los intereses de los habitantes locales; las articulaciones entre distintas esferas de gobierno; y la integración económica de Tierra del Fuego a las economías nacionales.

H2: En Argentina se plantea y practica la gobernanza estratégica de territorios aislados como política de Estado, sin importar los costos por la consecución de los objetivos de poblamiento y para ello crean condiciones que incentiven a la población a migrar. En cambio, en Chile existe una gobernabilidad reactiva que orienta su inversión en zonas extremas respecto a la rentabilidad social, por lo que el poblamiento no es un objetivo practicable, ya que no hay inversión prioritaria que desarrolle estos territorios y motive a la gente a migrar.

H3: Las diferencias en el grado de modernización alcanzado por cada provincia fueguina provoca que en el territorio argentino haya mayor acceso a oportunidades y bienestar, ofreciendo una mejor calidad de vida a sus habitantes y una mejor distribución del ingreso.

Capítulo III: Marco metodológico

En el siguiente apartado, se presentan las decisiones metodológicas tomadas para llevar a cabo el presente estudio. Primero, se detalla el tipo de investigación escogido y la selección de la muestra. Luego, se justifican las técnicas de producción y de análisis de investigación. Finalmente, se comentan las consideraciones éticas con los informantes claves de la investigación.

Tipo de investigación

En primer lugar, esta investigación se posiciona en el campo de la sociología comparada. El análisis comparativo permite, tanto a la sociología como a todas las ciencias sociales, una teorización más sensible a secuencias que transcurren en el tiempo y a desarrollos históricos alternativos (Beltrán, 2014).

Las estrategias utilizadas para el desarrollo del análisis comparativo en el presente estudio se alinearon a dos postulados señalados por Ansaldi (2002). Por un lado, a partir de “la utilización de conceptos para generar interpretaciones significativas de grandes procesos” (p.23) se realizó una revisión bibliográfica a los conceptos de descentralización con sus tipologías, a las prácticas de gobernabilidad y gobernanza, a los regímenes económicos con su distinción de empresariados por país, para lograr una interpretación a los procesos de descentralización del poder en Tierra del Fuego. Por otra parte, la “recurrencia al análisis de regularidades causales” (p.23) fue la inquietud inicial de este estudio, ya que la regularidad del crecimiento poblacional argentino y el estancamiento poblacional chileno constituyeron la base de nuestra problematización para esta memoria de título.

En segundo lugar, esta memoria de título tuvo pretensiones descriptivas. Para ello, se utilizó elementos de investigación cualitativa.

Quiñones y Acosta (2015) señalan que el método cualitativo es un instrumento que busca comprender los significados que convergen en el objeto de estudio, en el cual el investigador se posiciona personalmente en el trabajo de recolección de datos. En ese sentido, el objetivo de este tipo de investigación es establecer las relaciones y los significados que se problematizan en su estudio de interés. Esta manera de enfrentarse al mundo empírico

requiere la comprensión e interpretación del investigador en la construcción del objeto de investigación (Taylor & Bodgan, 1994) (Canales, 2006).

El objeto de estudio en esta investigación corresponde a una perspectiva histórica y comparada, un análisis en el proceso histórico de descentralización del poder y el éxito de las políticas de poblamiento en las provincias argentina y chilena de Tierra del Fuego a partir de los relatos entregados por los informantes claves sobre el estudio presentado. Por tal motivo, se justificó el uso de técnicas de análisis cualitativo, con el fin de encontrar en las descripciones e informaciones proporcionadas al investigador, las respuestas a la pregunta de investigación y el cumplimiento de los objetivos anteriormente descritos. Siguiendo esa línea, fue fundamental la selección de una muestra de actores claves para conseguir informaciones que permitieron la realización de la presente memoria de título.

Técnica de la producción de información

Para la producción de información recurrimos también a fuentes primarias y secundarias de información. Las fuentes primarias de información son aquellas en que es necesario emplear técnicas para crear nuevos elementos, mientras que en las técnicas secundarias no es necesario levantar información, porque se realiza un análisis a artículos y documentos con datos ya publicados, los cuales por medio de una exhaustiva revisión permiten agilizar la investigación propia (Gonzalez, 2006).

En el marco de esta investigación, la técnica de levantamiento de datos escogida consistió en la entrevista semiestructurada. Gainza (2006) quién la conceptualiza como la entrevista “estandarizada abierta”, la define como una pauta de preguntas planteadas de forma estandarizada para todos/as los/as entrevistados/as, siendo la respuesta abierta y libre. Cabe recalcar que en el desarrollo de esta es posible añadir preguntas para ir aclarando la información.

La justificación de esta técnica de producción de información fue la siguiente: al estar analizando un periodo histórico, los informantes expresaron libremente contenidos respecto a sus experiencias personales y significados propios otorgados. Por lo tanto y en línea con lo planteado por Tonon (2009), esta técnica de levantamiento de datos es generadora de situaciones y actos comunicativos, los que posibilitan la lectura, comprensión y análisis de contextos, situaciones y sujetos. La entrevista semiestructurada fue la técnica de

levantamiento de datos pertinente, ya que se llevó adelante por una lógica de estímulo/respuesta entre el investigador y los informantes. Por lo tanto, el investigador pudo añadir sobre la misma pauta preguntas con el fin de esclarecer datos y significados en los relatos de los informantes (Ortí, 1994). Con otro enfoque de entrevistas cerradas no habríamos logrado tal objetivo.

Por otra parte, como esta memoria de título realizó una revisión histórica a los procesos de transferencias de poder de los Estados chileno y argentino en Tierra del Fuego, fue necesario el análisis documental que consiste en la recopilación de fuentes secundarias de información. Para ello, leímos, comparamos y diferenciamos los distintos incentivos institucionales, la constitución que tiene cada país y las leyes publicadas en el Diario Oficial de Chile y el Boletín Oficial de Argentina. Dichos documentos están explicitados en el apartado de antecedentes y permitieron abordar los objetivos de este estudio.

Respecto al instrumento de la entrevista semiestructurada, generamos una pauta donde indagamos la trayectoria personal del informante. En segundo lugar, conversamos sobre sus apreciaciones respecto a oportunidades y bienestar en Tierra del Fuego. Para ello, tomamos los indicadores del Instituto chileno de Estudios Municipales antes descritos para crear preguntas que cubran estas dimensiones, los cuales se explicarán en detalle en su apartado de resultados correspondiente. En tercer lugar, las preguntas giraron en torno a las percepciones del informante sobre gestión territorial de los distintos gobiernos en las provincias. Finalmente, las preguntas se trataron en extenso sobre los incentivos de promoción industrial, sus fortalezas, limitaciones e impactos en la distribución del ingreso.

Muestra

Para la construcción de la muestra, utilizamos tres criterios y dos tipos de muestreos no probabilísticos, uno para el caso chileno y otro para el caso argentino.

En primer lugar, el primer criterio consistió en contar con una misma cantidad de entrevistados/as argentinos/as y chilenos/as, para realizar una comparación equitativa entre ambos países. En segundo lugar, fue respecto al lugar de trabajo y ocupación de los/as entrevistados/as. Siguiendo esa línea, nuestra muestra estuvo compuesta por académicos/as, gerentes empresariales y funcionarios/as políticos de la zona, porque, sus ocupaciones son afines con los procesos de descentralización, la gestión territorial y los incentivos

institucionales que existen en Tierra del Fuego. Se priorizó en contar con informantes en los mismos lugares de trabajos de cada país. El tercer criterio fue de carácter temporal y consistió en haber vivido 10 años en la isla o haber estado trabajando diez años en torno a Tierra del Fuego, ya sea invirtiendo por medio de actividades empresariales o ligado a la gestión territorial.

Ya que contábamos con solo un contacto directo en la zona argentina, utilizamos la estrategia del muestreo por cadena de referencia o bola de nieve (Izquierdo, 2015). A través de un mail se dio inicio a la primera entrevista con un académico universitario, al cual se le consultó si conocía gente interesada en participar en el estudio que cumpla con los requisitos de la muestra. Este contacto nos derivó a una funcionaria municipal y el primer funcionario del gobierno regional. La funcionaria del municipio nos acercó a al segundo funcionario del gobierno regional, mientras que el primer funcionario del gobierno regional nos conectó con un empresario de Tierra del Fuego y con un antiguo funcionario del municipio, que también estuvo en el gobierno regional por muchos años. Esta estrategia fue clave para el caso, por lo que gracias a este tipo de muestreo logramos con éxito la realización del terreno investigativo en Argentina.

En el caso chileno, el tipo de muestreo seleccionado fue por conveniencia. El lugar de origen del investigador es Tierra del Fuego, lo que permitió el contacto directo con los/as entrevistados/as. De esa manera, se coordinó vía telefónica las entrevistas con dos funcionarios municipales, un funcionario y una funcionaria de la gobernación regional y una empresaria de Porvenir. Mientras que el contacto con el académico fue vía mail.

Respecto al tamaño muestral, este consistió en 12 entrevistados/as, 6 por país. El criterio para el número final de entrevistas se dio por saturación de información. Una vez alcanzado un punto en que ya no aparecían nuevas informaciones en las entrevistas, finalizamos el terreno y comenzamos el análisis de resultados y la elaboración de conclusiones (Martínez-Salgado, 2012).

En el siguiente cuadro se detalla la muestra de la presente memoria de título.

Cuadro N°3: Entrevistados/as según lugar donde se desempeñan profesionalmente.

Lugar de ocupación	Cantidad de entrevistas
Funcionario/a Municipal	4 (2 de Argentina - 2 de Chile)
Funcionario/a Gobierno Regional	4 (2 de Argentina - 2 de Chile)
Gerente Empresarial	2 (1 de Argentina - 1 de Chile)
Académico/a Universitario	2 (1 de Argentina - 1 de Chile)

Fuente: Elaboración propia.

La idea original de esta investigación consistía en realizar entrevistas presenciales a los informantes claves, incluso en el caso argentino, con el fin de conocer las instalaciones del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego en Ushuaia, donde se tenía el único contacto vía mail con el académico que posibilitó la bola de nieve. Sin embargo, la contingencia sanitaria a causa de la pandemia Covid-19 implicó que la totalidad de las entrevistas hayan sido telemáticas.

En diez casos se realizaron entrevistas de videoconferencia por medio de las plataformas de Zoom, Meet y Whatsapp. En un caso, con un funcionario argentino la llamada se realizó sin video por medio de Whatsapp. Finalmente, en otro caso con un exfuncionario municipal chileno, este se encontraba viviendo en la Caleta María de Tierra del Fuego, un sector sumamente remoto en el cual no contaba con una conexión a internet de calidad que soportara una llamada. Ante ello, la estrategia fue enviarle las preguntas escritas por Whatsapp y este las respondía por medio de audios.

Las fechas de realización de las entrevistas en el caso argentino fueron durante agosto y septiembre de 2020. En cambio, las entrevistas a los informantes chilenos se realizaron durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2020.

Técnica de análisis de la información

El método de análisis a la información levantada por medio de las entrevistas y los documentos históricos fue el análisis de contenido. Este método de análisis tal como señala López Noguero (2002) se sitúa en la investigación descriptiva y busca descubrir los componentes básicos de un fenómeno determinado, extrayendo su contenido a través de un

proceso de descomposición del texto con el fin de encontrar las ideas expresadas en él, el significado de las palabras y temas que se desean investigar. Por lo tanto, este tipo de análisis logra evidenciar la intersubjetividad latente que existe en la comunicación social (Ruiz, 2009).

Para desarrollar el análisis de contenido, utilizamos en las transcripciones de las entrevistas junto a los documentos históricos de referencia, las codificaciones abierta, axial y selectiva. Las codificaciones son un recurso de la investigación cualitativa de categorización, donde cada una de las dimensiones de las variables investigadas sirven para clasificar diversas unidades (López, 2002). De esta manera, codificar los textos nos permitió fragmentarlos para establecer las categorías de análisis relevantes del estudio.

Strauss y Corbin (2002) definen el proceso de codificación de datos como un análisis microscópico. Con esto, se refieren a un análisis línea por línea de los datos recopilados. Para nuestro caso, se trató un análisis detallado a las entrevistas semiestructuradas y las legislaciones descritas en los antecedentes. En primer lugar, a estos documentos fue necesario aplicarles la codificación abierta. En este paso, abrimos el texto esclareciendo las principales ideas, significados y pensamientos que había en torno a los temas propuestos en las entrevistas como también un acercamiento a los objetivos de las leyes escogidas. En un segundo paso, realizamos la codificación axial. En esta codificación reagrupamos bajo ciertas categorías mayores las codificaciones abiertas previas. De esta manera, el texto fragmentado que creamos -es decir las ideas respecto a los temas de interés de nuestra investigación- se recompuso en categorías relacionadas y orientadas a las dimensiones de nuestra investigación.

Tal como Strauss y Corbin estructuran este análisis, habiendo realizado el microanálisis con estas dos codificaciones previas, ejecutamos la codificación selectiva. En esta tercera codificación se integraron y perfeccionaron las categorías ya elaboradas. Con este fin, creamos categorías centrales, las que corresponden a los ejes principales de nuestra investigación, es decir, los objetivos del estudio presentado. Desde estas categorías centrales, generamos un esquema de relaciones a partir de las categorías definidas previamente en la codificación axial. Finalmente depuramos el corpus, precisamos su consistencia interna, mejoramos las categorías poco trabajadas, eliminamos la información sin utilidad y, por

último, validamos el esquema teórico planteado, problematizando las hipótesis de investigación, respondiendo a la pregunta de investigación y cumpliendo el objetivo general y los objetivos específicos planteados (Strauss & Corbin, 2002). Para facilitar este análisis se utilizó como herramienta digital el programa Atlas-ti.

Operacionalización y categorías de análisis

A continuación, se presenta la matriz de operacionalización a partir de los objetivos de investigación. En ella se especifican las categorías de análisis para este estudio comparado, las cuales fueron creadas a partir de los códigos otorgados a la información levantada y recopilada por medio de Atlas.ti.

Objetivo específico	Dimensiones	Categorías de análisis	Definición
1. Diferenciar los procesos y modalidades de descentralización de ambos países en Tierra del Fuego, a través de sus transferencias de poder en las últimas cinco décadas.	Modalidades de descentralización del poder Estatal implementadas en cada país.	Proceso histórico de transferencias del poder Estatal.	Delimitar el inicio de las transferencias de poder y recursos a Tierra del Fuego hasta la actualidad.
		Intereses geopolíticos para fortalecer las provincias.	Identificar qué intereses movilizan el apoyo a las provincias.
		Presencia del gobierno nacional en el territorio a través de instituciones.	Despliegue institucional en las provincias.
		Capacidad política provincial para la toma de decisiones trascendentes de largo alcance.	Atribuciones que tienen los gobiernos Provinciales para realizar su mandato.
		Planes de desarrollo regional estratégicos.	Identificar desde que nivel se orienta el futuro de la provincia.
		Lógica de las inversiones gubernamentales en zonas extremas.	Precisar qué criterio define la inversión en la provincia.
		Orientaciones de las economías nacionales.	Comprender el sentido de las leyes de promoción en un contexto nacional.
		Dependencia de las provincias a pesar de las legislaciones descentralizadoras	Comprender la dependencia ante los órganos centrales para el desarrollo de las provincias, a pesar de los esfuerzos descentralizadores
2. Identificar de qué manera los Estados chileno y argentino se plantean y cómo ejercen en la práctica la gobernanza y gobernabilidad en Tierra del Fuego.	Gobernanza estratégica de la provincia para la integración económica.	Ley 19.640 en Argentina.	Precisar cómo se crea la ley, su desarrollo histórico, principales fortalezas, limitaciones y su futuro en la provincia.
	Gobernabilidad reactiva de la provincia para responder a demandas puntuales.	Ley 18.392, o “Navarino”.	Precisar cómo se crea la ley, su desarrollo histórico, principales fortalezas, limitaciones y su futuro en la provincia.
		Ley 19.140, o “Tierra del Fuego”.	Precisar cómo se crea la ley, su desarrollo histórico, principales fortalezas, limitaciones y su futuro en la provincia.
3. Describir las diferencias sociales en el acceso a oportunidades y bienestar actualmente presentes en las localidades de	Grados de modernidad alcanzados por cada provincia.	Conectividad del territorio.	Identificar vías y conexiones del territorio con el resto del país.
		Infraestructura local.	Estado de las calles, alumbrados públicos y servicios básicos en general.
	Acceso a oportunidades.	Oportunidades laborales.	Observar la oferta laboral de la provincia.
		Acceso a educación.	Reporte de los centros de educación y su costo de acceso.

ambos países en Tierra del Fuego.	Calidad de vida y bienestar social.	Acceso a salud.	Reporte de los centros de salud y su costo de acceso.
		Distribución del ingreso.	Percepciones sobre la concentración de capitales.
		Estabilidad laboral.	Sondear la estabilidad de los empleos y rubros económicos.

Capítulo IV: Procesos y modalidades de descentralización del poder implementadas en Tierra del Fuego

A continuación, se presentan los resultados del primer objetivo específico “Diferenciar los procesos y modalidades de descentralización de ambos países en Tierra del Fuego, a través de sus transferencias de poder en las últimas cinco décadas”.

Este objetivo permite entender en cada caso nacional sus procesos internos de transferencias de poder y qué modalidad de descentralización han adoptado para la provincia fueguina. A partir de este estudio podemos situar las múltiples concepciones teóricas sobre distribución de poder Estatal, comprendiendo qué intereses políticos movilizaron estos procesos, cuál es la presencia de los gobiernos nacionales y su despliegue institucional, la capacidad actual que tienen los gobiernos provinciales para la toma de decisiones trascendentes de largo plazo y cómo se configura toda la lógica de inversiones y proyectos de desarrollo para la provincia de Tierra del Fuego.

Teniendo esto en cuenta, los resultados de este objetivo comienzan con la presentación del caso argentino, seguido de la del caso chileno. Para finalizar este apartado, se realiza una comparación entre los procesos y modalidades de descentralización del poder adoptadas por cada país en el territorio fueguino.

Descentralización política de la provincia argentina de Tierra del Fuego

Para analizar el primer objetivo en el caso argentino, comenzaremos presentando los resultados desde su modalidad de descentralización del poder implementada. En segundo lugar, nos referiremos a cómo se posibilitó un crecimiento poblacional explosivo en la provincia fueguina. En tercer lugar, repasamos los motivos geopolíticos que tenía Argentina para poblar el territorio, los cuales son la escasa presencia nacional y la dependencia hacia Punta Arenas, Chile.

La provincialización, en el sistema republicano y federal argentino, corresponde al momento en que el Gobierno Nacional incorpora plenamente al esquema federal constitucional a espacios territoriales otorgándoles el rango de provincias autónomas. Con esta decisión las nuevas provincias gozan de autonomía tanto funcional como presupuestaria y ya no son

dependientes del poder central (Ruffini, 2005). Respecto al caso fueguino, exponemos dos apreciaciones de habitantes locales:

“Nosotros fuimos territorio nacional hasta el 89’. Ahí empieza la provincialización que se concluye el 91’. Hasta ese momento éramos parte del Estado Nacional, éramos parte de la República sin identidad provincial”. (E5, ex funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, 30 años a cargo de la comisión aduanera especial)

“Es la consecuencia de un proceso político y social que inicia en la década del 70’, que se hace fuerte en la década del 80’ y que se consolida a finales de esa década con el inicio de las gestiones para la provincialización, definitivamente”. (E3, funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, actual Sec. de Industria y Promoción Económica)

Como vemos, el proceso de provincialización de Tierra del Fuego como Estado federado autónomo comienza sus gestiones en 1989 y se concreta el año 1991. Para el segundo entrevistado, esta formalización legal es la consecuencia de un proceso político y social que se inicia dos décadas antes. El proceso al cual refiere es la radicación de personas durante esos años en donde la población crece de 13.527 a 69.369 habitantes, el cual correspondería al motivo para que el gobierno nacional tome la decisión de ceder poder y atribuciones a las instituciones de Tierra del Fuego. Es decir, sus motivos fueron intereses específicos que se planteó el poder central en la provincia (Mardones, 2006).

Tal como lo consagra el artículo 4 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego (1991), en este Estado federado autónomo son sus habitantes los que eligen democráticamente a sus autoridades. A partir de este hito podemos categorizar al tipo de descentralización implementado en la provincia como una descentralización política del poder (Boisier, 2004) (Osorio, 2015).

Respecto al crecimiento poblacional explosivo en Tierra del Fuego, debemos tener en consideración que los motivos que movilizan a las personas para salir de su lugar de origen pueden ser para mejorar su calidad de vida, buscar mayores ingresos económicos, o bien, a causa de conflictos políticos o de desastres naturales por la degradación del medioambiente (Abu-Warda, 2008). El motivo por el cual en dos décadas la provincia fueguina cuadruplico sus cifras censales se presenta en las siguientes dos opiniones:

“El apalancamiento para que venga la gente fue muy sencillo. Fue el salario. Nosotros en la década del 80' tuvimos el famoso 3 a 1. ¿Qué significaba? que el salario en Tierra del Fuego de un obrero de la industria era tres veces el salario del continente”. (E5, ex funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, 30 años a cargo de la comisión aduanera especial)

“Yo tengo 47 años y en toda mi vida no recuerdo haber pasado 10 años en los que diga: *Bueno, fueron 10 años tranquilos que no pasó nada, sin crisis económicas y pudimos progresar.* En ese contexto yo te puedo decir que es muy tentador para cualquier persona que viva en la Argentina que le digan: *En Tierra del Fuego hay sueldos 80% más altos.* No importan los gastos, no importa que te quede en el bolsillo finalmente, es muy tentador”. (E4, empresario TDF-ARG)

El motivo por el cuál las personas migraron y se asentaron en Tierra del Fuego fue para mejorar su calidad de vida gracias a los altos salarios de la industria local. Antes de los años 70', no existía industria en la provincia. Este cambio en el régimen de acumulación, en desmedro de la otrora producción ganadera, fue lo que incrementó el PIB regional y que movilizó las olas migratorias al territorio insular (Farías & Lopez, 2016).

“Es una intención de promover el desarrollo económico de esta región, o promover yo te diría, promover la integración de un territorio aislado al resto del territorio nacional continental”. (E3, funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, actual Sec. de Industria y Promoción Económica)

Para promover el desarrollo económico de la provincia de Tierra del Fuego y lograr la radicación de población, que desencadenaría la provincialización de 1991, el año 1972 el Gobierno Nacional de Argentina decreta la ley de promoción industrial donde su principal objetivo es la integración económica del territorio periférico fueguino a la economía nacional. Antes de profundizar en la ley -en la cual nos extenderemos en el capítulo VI- nos referiremos a los intereses que tuvo el gobierno nacional para proponerse como objetivo la integración económica y conseguir el poblamiento de la zona, el cual se debió a la escasa presencia nacional argentina en el territorio y la dependencia hacia Punta Arenas.

A lo largo de su historia moderna la Tierra del Fuego debe su crecimiento a olas migratorias. La primera ocurre durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando en Ushuaia se crea una colonia penal, además de la llegada de migrantes principalmente europeos para ejercer diversas ocupaciones. La segunda ola se produce desde finales del siglo XIX a la primera mitad del siglo XX, donde llegan mayormente migrantes de Chile, específicamente de la Isla Grande de Chiloé, a trabajar a las estancias ganaderas. Eso explica que hasta el censo de 1970, la composición poblacional de personas en edad activa era aun de un 50% de habitantes extranjeros (Horlent, 2018).

Desde un punto de vista geopolítico, entendiéndolo como “la técnica de la aplicación del conocimiento de los factores geográficos, políticos e históricos, para el dominio político del espacio” (Escalona, 1959, p. 59), la escasa presencia nacional argentina en el territorio correspondía a un problema para su dominio político, sumado a su desintegración a la economía nacional y la dependencia hacia Punta Arenas, Chile.

“Argentina se ve forzada a crear un área que lo separe de Punta Arenas que dominaba la escena internacional. Punta Arenas no solo era importante porque no existía el canal de Panamá. Sino que, en el enclave productivo lanar internacional era el puerto principal de toda la Patagonia Austral”. (E1, académico Universidad Nacional de Tierra del Fuego - ARG)

“Nosotros antes del año 72' teníamos gente, trabajos y producción económica que pertenecía a los bancos de Punta Arenas y las exportaciones salían de su puerto. Entonces, lo que sucedió en ese momento fue decir: *‘Si, señores, la Argentina acá y sobre estos territorios en que ya están dadas las condiciones vamos a generar un régimen especial para la Isla Grande de Tierra del Fuego porque es una isla donde nosotros no vamos a discutir nuestra soberanía, vamos a poner la aduana, vamos a poner migraciones, vamos a controlar quien entra y quien sale porque esto es territorio nacional’*”. (E5, ex funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, 30 años a cargo de la comisión aduanera especial)

Estos dos factores son muy relevantes para el desarrollo de la provincia fueguina. El año 72' se dicta la promoción industrial para revertir esta situación de débil dominio geopolítico. Se agudiza con el conflicto contra Chile por la delimitación del canal Beagle el año 78' y el

conflicto del año 82' por la posesión de Malvinas contra Reino Unido, lo que moviliza al gobierno nacional a seguir fortaleciendo la radicación de población en la zona.

“Somos el producto de una política de Estado, que tiene que ver con la delimitación y el alcance de los límites territoriales con Chile. Si nosotros no hubiéramos tenido los conflictos limítrofes con ustedes no se si la nación hubiera mirado el sur como lo miró”. (E5, ex funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, 30 años a cargo de la comisión aduanera especial)

“Esos dos hechos, para mí en mi hipótesis, y siguiendo un poco a Henri Lefevre y tomando algunas articulaciones sobre violencia y composición de Estado, son hechos sustantivos en la conformación del proceso de poblamiento de Tierra del Fuego. A partir de ahí es la hipótesis, de que hay una construcción en base geopolítica. Lo importante sería, devolviéndote la pregunta para tu investigación ¿por qué Chile, que atravesó uno de esos dos conflictos, no vio esa necesidad?” (E1, académico Universidad Nacional de Tierra del Fuego - ARG)

Desconcentración funcional de la provincia chilena de Tierra del Fuego

Para presentar los resultados del primer objetivo en el caso de Chile, comenzaremos detallando la modalidad de descentralización que ha implementado el Estado en el territorio de Tierra del Fuego. En segundo lugar, nos referiremos a los momentos en que la provincia fueguina ha adquirido mayor relevancia en la contingencia nacional siendo visible para el gobierno nacional. En tercer lugar, nos referimos brevemente a las presiones de los habitantes locales para obtener leyes que descentralicen recursos y potencien el territorio.

En Chile la actual administración regional fue impulsada por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (Conara) en los inicios de la dictadura militar, como una medida para reorganizar el país “desde sus bases fundamentales”. Desde el año 1974 a través de los Decretos Ley N° 573 y 575, se modificó los estatutos y comenzó a operar este nuevo marco legal que definió a las unidades territoriales menores en comunas, provincias y regiones. Para el siguiente entrevistado este reordenamiento tuvo implicancias más profundas:

“Cuando llegamos a la dictadura militar y se instaura la regionalización del país, a pesar de que el discurso dice que es avanzar en la descentralización política, eso es

una falsedad. Nos fuimos para el otro lado porque lo que se hizo fue centralizar al Estado, no descentralizarlo. Entonces hay una confusión que permanece hasta hoy en día en que se trata de hacer ver como que la descentralización del país partió en la regionalización... no, eso no es así. La regionalización terminó con todos los procesos descentralizadores que Chile antes llevaba. Y prueba de ello es que el mismo decreto que regionalizó el país lo que hizo fue terminar con todas las instituciones descentralizadas. Con la Cormag por ejemplo”. (E7, ex seremi de hacienda Magallanes - CHI)

Como manera de reorganizar el sistema de recaudación de impuestos, la junta militar eliminó las iniciativas que anteriormente estaban descentralizadas fiscalmente, a saber, las que constaban con un patrimonio distinto donde tenían sus propios sistemas de financiamiento y cobro de tributos (Boisier, 2004). Entre ellas podemos mencionar a modo de ejemplo a la junta de adelanto de Arica, los comités programadores, las corporaciones de desarrollo y la Cormag -Corporación de Magallanes- la cual tenía una gran autonomía y autogestión como organismo descentralizado en lo político y económico desde 1959 hasta el golpe militar (Gálvez, 2012).

“La Cormag siempre tuvo propuestas para Tierra del Fuego, cobraban impuestos a los combustibles que extraía Enap, por ejemplo. Luego de su disolución no tuvimos beneficios por largo tiempo. El 85’ la Ley Navarino se propone solo para la provincia Antártica. Recién en los 90’ este se extiende a toda la isla”. (E10, empresaria porvenireña - CHI)

“Porque resultaba insostenible la condición de vida de los pobladores de la Tierra del Fuego chilena se resuelve encomendar al poder legislativo la promulgación de un cuerpo legal que, en lo principal, fuese capaz de contener la emigración de chilenos hacia otros territorios, pues aquello generaba una gran amenaza vista esta desde una dimensión geopolítica”. (E8, ex alcalde de Porvenir – CHI)

Dicho cuerpo legal o beneficio, al cual refieren los entrevistados es la Ley Navarino promulgada en 1985, la cual el año 1992 se extendió a todas las comunas de Tierra del Fuego. Actualmente ambos incentivos siguen operando y son la manera en que el poder central ha optado descentralizar funciones a la provincia insular.

“Descentralizar significa que tú le pasas el poder a uno distinto. Si uno se fija, la ley Navarino está entregada al intendente. Ese intendente, para efectos de la ley Navarino, le responde a nadie, no es el agente inmediato del presidente de la república. Yo fui Seremi de Hacienda, por ejemplo, y en mi trabajo me tocaba hacer el informe favorable o desfavorable para aceptar la instalación de empresas o rechazarlas. Y te lo voy a edificar de la siguiente manera. Cuando me llamaban del ministerio para reclamarme por estas cuestiones, yo les decía: Mire ministro... si yo necesito comprar un lápiz, lo voy a tener que llamar. Pero si yo quiero cerrar una empresa, no lo tengo que llamar. Eso es la desconcentración funcional. Entonces, el intendente tiene la desconcentración funcional... ¿es un elemento de descentralización? Claro, porque se lo pasaste a la autoridad territorial. Esa es la gracia de la Ley Navarino y de la Ley Tierra del Fuego”. (E7, ex Seremi de Hacienda Magallanes - CHI)

En efecto, el tipo de descentralización que ha adoptado Chile es la desconcentración funcional de decisiones, en la cual el Gobierno Central cede atribuciones específicas a autoridades de más bajo nivel. En este caso, la facultad otorgada al intendente de definir la aceptación o negación a empresas de recibir los beneficios de la Ley Navarino y Tierra del Fuego (García & Mansilla, 2020). No es posible catalogarla como descentralización política, ya que la elección de autoridades locales aun no entra en vigencia y excede a las atribuciones asignadas bajo esta modalidad específica (Boisier, 2004) (Osorio, 2015).

Respecto a la relevancia de la provincia chilena de Tierra del Fuego en la contingencia nacional, podemos señalar que el interés de la dictadura militar chilena por Tierra del Fuego se hizo presente -de manera proactiva- exclusivamente en la tensión por el conflicto del Canal Beagle. Luego de que Argentina no reconociera el “Laudo arbitral de 1977”, ambos países movilizaron grandes cantidades de tropas militares a Tierra del Fuego, e incluso, hubo tensión en los pueblos fronterizos desde la Región de Aysén, Chile y la Provincia de Chubut, Argentina. Es decir, toda la Patagonia se vio marcada por un conflicto ideado desde ambas capitales por sus dictaduras militares (Punoñanco, 2010).

En el censo chileno de población de 1982 se puede ver que la provincia fueguina alcanza su mayor cantidad histórica de población. En concordancia con lo propuesto por Vera Giusti (2008), se debe a la movilización de contingentes militares. Una década más tarde, el próximo

censo expone la emigración de personas desde Tierra del Fuego hacia otras provincias y regiones.

“Producto del proceso de reordenamiento de personales de nuestras fuerzas armadas una vez apaciguado el conflicto, en nuestro territorio se produce y evidencia una fuerte y lamentable baja de población”. (E8, ex alcalde de Porvenir – CHI)

“No solo se estaban yendo miembros de las fuerzas armadas, también se iban jóvenes que no encontraban oportunidades para salir adelante aquí en la isla”. (E11, funcionaria Gob. Provincial TDF-CHI)

Luego del cese al conflicto limítrofe del Beagle a través del arbitraje papal de 1978, el interés que tenía el Gobierno Central por Tierra del Fuego expiró. Así como declaran los entrevistados, las oportunidades se hicieron pocas y las condiciones de vida para los pobladores fueron duras.

Queda en evidencia que el interés que tuvo la dictadura militar por la provincia solo fue para asegurar su dominio político, a eso se redujo su concepción geopolítica (Escalona, 1959). Esto es contrario a la definición que pregona el líder de la dictadura militar chilena, quien definía a la geopolítica como un estudio del conjunto de la vida y el desarrollo de una masa humana en un espacio terrestre, para deducir sus objetivos y estudiar sus proyecciones, con el fin de lograr un mayor bienestar y felicidad para el pueblo (Pinochet, 1968).

Respecto a la manera en que Tierra del Fuego logró su reconocimiento y apoyo como zona extrema se debió a movilizaciones locales y las presiones de sus autoridades al poder central. Las movilizaciones locales, en el periodo estudiado, han sido varias y el objetivo siempre ha sido el mismo: obtener beneficios como zona rezagada para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Durante los años 80' fueron peticiones mayormente desde las autoridades y estas giraban en torno a replicar el éxito en el poblamiento del caso argentino y para obtener los mismos beneficios para su desarrollo como provincia. Durante la década de los 90', ya en democracia, existió movilizaciones de personas para extender los beneficios tributarios e industriales a toda la isla. En 2011, las manifestaciones fueron para mantener subsidios de servicios básicos como el gas. Las últimas presiones locales, surgidas desde 2017 hasta la

actualidad refiere a la necesidad de contar con médicos especialistas. Al respecto, dos entrevistados señalan:

“En Williams comenzaron las presiones para obtener beneficios. Cuando se empezaron a ir las fuerzas armadas, que era gran parte de su población, se movilizaron para que tengan beneficios. El año 85’ crearon la Ley Navarino. Aquí en Porvenir a principios de los 90’ también se estaban yendo todos. En la bencinera había un cartel que decía: *‘el último que se vaya que apague la luz’*. Entonces nos movilizamos para que nos dieran la Ley Tierra del Fuego... que prácticamente fue una extensión de la Ley Navarino a toda la isla”. (E11, funcionaria Gob. Provincial TDF-CHI)

“Con el advenimiento de la democracia, a inicios de los años 90’, comienza a radicalizarse la postura de habitantes y autoridades locales de la Tierra del Fuego y, como resultado de sendas reuniones, cabildos, viajes a la capital del país, se logra la promulgación de la Ley 19.149, conocida como “Ley Tierra del Fuego”, luego de un prolongado y detenido análisis de la insostenible situación socioeconómica de la provincia”. (E8, ex alcalde de Porvenir – CHI)

En efecto, fueron las presiones locales las que generaron las condiciones para la llegada de beneficios tributarios, la descentralización y transferencias de recursos (Mardones, 2006). Ahora bien, quedó en evidencia que imitar los beneficios tributarios de la provincia argentina no replicaron su éxito en el poblamiento en nuestro país. Para ello en el capítulo VI nos extenderemos en su problematización.

Análisis comparado: Distintos procesos y modalidades de descentralización del poder en Tierra del Fuego

Previo a comparar en detalle ambas leyes de promoción industrial y problematizar desde varios aspectos el por qué en un país si dio resultados exitosos y en otro no, en este apartado expondremos apreciaciones sobre los distintos objetivos que se propuso cada gobierno nacional en Tierra del Fuego, desde una mirada geopolítica, a modo de cerrar los resultados de este objetivo.

“En Argentina se definió explícitamente el poblamiento de Tierra del Fuego como objetivo de geopolítica, independiente de los costos financieros que tal objetivo (que

obviamente se cumplió) tuviera. En Chile, se propusieron distintos instrumentos de fomento suponiendo, esperando, o ambos, que conduciría al poblamiento y al desarrollo económico de las Provincias de Tierra del Fuego y de Navarino. Esto no ha ocurrido. En consecuencia, Chile definió mal sus objetivos de política, al definirlos como la implementación de los instrumentos para lograr poblamiento y desarrollo en lugar de asegurarse obtener los objetivos mismos y asegurarse que los instrumentos fueran idóneos”. (E9, académico, economista U. de Chile, asesor Gob. Regional de Magallanes - CHI)

A su vez, un ex alcalde de la comuna de Porvenir declara lo siguiente:

“Argentina, desde siempre, ha sostenido invariablemente una visión geopolítica muy audaz y porque la ha establecido como política de Estado, independiente de la tendencia de sus gobernantes, la asumen, la sustentan y le dan continuidad. Siendo un país federal, produce estas claras diferencias en término de resultados en torno a objetivos tan importantes como lo es la ocupación espacial de los territorios con asentamiento poblacional sostenido y sustentado en el tiempo.

Chile, a su turno, ha sido errático, más reactivo que previsor y proactivo. Con un Estado unitario, bien pudo haber contrarrestado este fenómeno, empero y porque las prioridades en materia de distribución de recursos públicos son siempre condicionadas al concepto de oportunidad, al criterio costo/beneficio que, por lo general, terminan siendo orientados y/o focalizados en otras áreas y objetivos donde el desarrollo de zonas aisladas ha sido, históricamente, poco relevante o prioritario”.

Para el primer entrevistado, la diferencia que hubo entre ambos países en la provincia de Tierra del Fuego se remite a una diferencia en los objetivos que se propusieron. Por una parte, Argentina decidió poblar dicho territorio sin importar los costos. En ese sentido, las leyes de promoción industrial y de fomento fueron un medio para alcanzar el objetivo. En cambio, Chile, años más tarde y gradualmente, decretó similares beneficios, esperando que se replique el éxito del poblamiento del caso argentino, pero sin mayor tenacidad para lograr el poblamiento destinando recursos e invirtiendo en la zona. Si tomamos en consideración la apreciación del segundo entrevistado, un aspecto relevante es la importancia que otorgan los

gobiernos nacionales a sus territorios. Él señala que mientras en Argentina se sostiene en el tiempo el apoyo a la provincia, en Chile los beneficios para sus territorios son en base a criterios de rentabilidad social, lo que relega el desarrollo de territorios periféricos a las últimas consideraciones para destinar recursos, ya que “no devuelven de igual manera” las utilidades a las arcas fiscales nacionales.

Para finalizar y concluir este capítulo, respecto a las modalidades de descentralización del poder adoptadas por cada país en Tierra del Fuego, diferenciamos que en Argentina se descentralizaron recursos desde 1972 por medio de la Ley 19.640 y en 1991 se decretó la descentralización política con la provincialización como Estado federado autónomo. En cambio, en el caso chileno nos encontramos con una desconcentración funcional de decisiones, las cuales se plasman por medio de las leyes “Navarino” y “Tierra del Fuego”, las cuales asignan atribuciones específicas a una autoridad de más bajo nivel, en este caso el intendente regional (Boisier, 2004)(García & Mansilla, 2020).

Respecto a los procesos que permitieron estas legislaciones descentralizadoras detalladas anteriormente, también pudimos diferenciar ambos casos. En el caso argentino, existió una construcción de una política de Estado -en base geopolítica- desde el año 1972. Es decir, se inició por un proceso de intereses específicos que tuvo el Estado Nacional en la provincia fueguina, siendo un ejemplo de proceso descentralizador “top down”. En el caso chileno, estos procesos descentralizadores fueron de diferente tenor, ya que el Estado Nacional no los impulsó como una política de Estado continua. Por el contrario, fue a partir de varias demandas locales que ocurrieron cada ciertos años, las que provocaron que el gobierno nacional haya cedido recursos gradualmente a la provincia por medio de diferentes legislaciones. En este caso se caracteriza como un proceso descentralizador “bottom up” (Mardones, 2006).

Volviendo a nuestra hipótesis para este objetivo, podemos señalar que en el caso de Tierra del Fuego los diferentes procesos y modalidades de descentralización del poder adoptadas por cada país han permitido distintos niveles de geopolítica estratégica de los gobiernos nacionales en la zona, de canalización de los intereses de los habitantes locales, de articulaciones entre distintas esferas de gobierno y de integración económica de la provincia a las economías nacionales. La principal razón de ello refiere a que en Argentina el proceso

lo impulsó el Estado Nacional desde 1972 y ha sido continuo. En el caso de Chile, este proceso ha sido errático y comenzó gradualmente en 1985 y se intensificó en el año 1992. Esta diferencia temporal ha marcado diferencias en la profundidad que han podido alcanzar en su desarrollo las provincias.

Capítulo V: Gobernanza estratégica y gobernabilidad reactiva. Dos enfoques distintos en Tierra del Fuego

A continuación, se presentan los resultados del segundo objetivo específico “Identificar de qué manera los Estados chileno y argentino se plantean y cómo ejercen en la práctica la gobernanza y gobernabilidad en Tierra del Fuego”.

Este objetivo permite profundizar en las leyes de promoción industrial y de fomento que ambos gobiernos nacionales decretaron para la provincia fueguina, ya que tal como lo definimos en el objetivo anterior, son la manera en que los Estados han cedido transferencias y recursos a Tierra del Fuego, siendo la forma en que se plantean y ejercen en la práctica elementos de gobernanza estratégica o de gobernabilidad reactiva para el territorio.

En primer lugar, profundizaremos en la gobernanza estratégica que tuvo el gobierno nacional argentino con la provincia fueguina a través de la Ley 19.640, analizando su contexto nacional, las fortalezas y las limitaciones de esta legislación y las apreciaciones sobre su futuro. En segundo lugar, profundizaremos en la gobernabilidad reactiva del gobierno nacional chileno para otorgar los beneficios tributarios de la Ley Navarino y la Ley Tierra del Fuego. De igual manera, las analizaremos en su contexto nacional, sus fortalezas y limitaciones de la legislación y las apreciaciones sobre su futuro. Para cerrar este capítulo de resultados, se realiza un breve análisis comparado a cada caso nacional a la luz de elementos teóricos y conceptuales.

Argentina: La apuesta por integrar económicamente a la Patagonia al mercado nacional. Un caso de gobernanza estratégica con un instrumento idóneo y objetivos claros

Un ex funcionario del gobierno provincial argentino de Tierra del Fuego, quien estuvo 30 años a cargo de la comisión aduanera especial, al ser consultado por cuál es la estrategia que tiene el gobierno nacional para crear la Ley 19.640, declara lo siguiente:

“Nosotros nos encontramos con una realidad en la que la Argentina, la parte que estaba efectivamente ocupada y que generaba una cierta economía y una distribución de ingresos y que generaba el volumen de negocios del comercio interior, llegaba

hasta el Río Colorado, que es un río que cruza transversalmente desde Los Andes hasta el Atlántico. Es decir, el país estaba dividido en dos modelos económicos distintos. Uno al norte del Río Colorado y otro al sur del Río Colorado. En el año 1972 se decide y se interpreta que ya estaban dadas todas las condiciones de integrar las actividades económicas al sur del Río Colorado al modelo económico general del país. A punto tal que se unifica todo lo que es la actividad tributaria y arancelaria de la República Argentina en un solo modelo”. (E5, ex funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, 30 años a cargo de la comisión aduanera especial)

El objetivo que tiene el gobierno nacional argentino el año 1972 es de integrar su economía en un solo modelo de carácter nacional. Para ese cometido se crea la Ley 19.640 que unifica el mercado y comercio interior. El gobierno nacional desde aquella época destina un gran gasto público para crear un polo industrial en Tierra del Fuego, por ejemplo, en el año 2018 la inversión real directa más las transferencias de capital en pesos corrientes y per cápita fue de \$19.163 en la provincia, superando con creces lo acontecido en la provincia de Buenos Aires donde el monto fue de \$2.178 pesos per cápita. Se estima que en la Patagonia la inversión pública es de 72,5% superior al promedio nacional (Capello, Iglesias, & Cerino, 2019).

“¿Cómo es que se consigue que se haya formado un polo productivo acá? Ha tenido que ver con las políticas de haber cerrado, por momentos, la producción. Argentina es un país que abre las puertas a las importaciones y en otros sitios las cierra. Entonces, en esos ciclos donde las cierra y la cabeza de la política define favorecer la industria nacional para que se genere un cambio de estructura, todas estas empresas de alguna manera arrancan, generan ese empleo y dinamizan la economía. Son crecimientos a fuerza de restricciones, en mi forma personal de ver esto”. (E4, empresario TDF-ARG)

“La Tierra del Fuego fue en algún momento una especie de isla -en un sentido no geográfico- pero eso fue a fuerza de ciertos beneficios que el gobierno nacional le dio para fortalecerla en una perspectiva geoestratégica, para favorecer la presencia argentina en esta zona. Es decir, un sostenimiento un poco artificial, porque es un mercado protegido. Si no estuvieran estas promociones no lograríamos vender nada.

Ni uno solo de los teléfonos que producimos”. (E2, ex funcionaria municipal, docente UNTDF - ARG)

En tanto, un ex Seremi de Hacienda y Economía de Magallanes, Chile, al ser consultado por el caso argentino y la creación de un polo industrial señala:

“¿Por qué Argentina protege su mercado? Para que su economía doméstica pueda hacer artículos electrónicos. Malos, no funcionan y son super caros. Pero así evitan que los importen. Entonces generan artificialmente una industria nacional de cuestiones en las que son super incompetentes”. (E7, ex Seremi de Hacienda Magallanes - CHI)

En línea con lo declarado por los entrevistados, el contexto para que el polo industrial de Tierra del Fuego haya prosperado fue a causa de la unificación del mercado nacional y la protección de su economía, cerrando y restringiendo en ocasiones la libre importación en el país para inventivar la industria nacional. Lo que privilegia directamente a la provincia fueguina, ya que por medio de la Ley 19.640, cuenta con aranceles liberados para importar productos que en las industrias locales se ensamblan y luego se venden en el continente bajo el sello productivo fueguino (Carpinetti, 2009) (Bekerman & Dulcich, 2017).

En efecto, aun en los momentos en que la economía argentina se orientó hacia la apertura comercial, la Ley de promoción industrial 19.640 funcionó como un resguardo para mantener la industria fueguina (Hermida, 2017). En ese sentido, esa apuesta por la industrialización en la provincia en la gobernanza estratégica que ha tenido el gobierno nacional para fomentar el desarrollo y crecimiento de Tierra del Fuego, ya que ha permitido el desarrollo industrial y posibilitado la migración de personas a lo largo del periodo estudiado.

Fortalezas de la ley de promoción industrial en Argentina

Teniendo claro el contexto en que se crea la ley de promoción industrial, los intereses específicos que el gobierno nacional se propuso en Tierra del Fuego y a casi cincuenta años de su vigencia, podemos señalar las principales fortalezas que ha tenido este proceso político y social en la Patagonia argentina. Para ello exponemos algunas apreciaciones de habitantes locales a la pregunta: ¿Cuáles son las principales fortalezas de la ley 19.640?

A continuación, exponemos dos declaraciones de académicos de la U. Tierra del Fuego:

“Permitió el crecimiento de Tierra del Fuego, la composición geopolítica y elaboró una estructura social. Es decir, toda la estructura social de Tierra del Fuego se la debe a la ley. Y te diría que hasta el Estado provincial se lo debe a la ley. Si no hubiese habido crecimiento y densidad poblacional no hubiese habido debates si era necesario un gobierno federal de Tierra del Fuego. Hasta pensemos que pasó 100 años siendo un territorio nacional”. (E1, académico Universidad Nacional de Tierra del Fuego - ARG)

“Desde un punto de vista para lo que fueron pensadas para la radicación de población fueron un éxito. Porque se radicó gente y ya son dos ciudades solidas hasta esta altura. Es todo eso, todo ese andamiaje es lo que permitió el desarrollo turístico de Ushuaia y probablemente si no hubiese estado toda esa política no hubiese sido tal... o hubiese sido más pequeño o concentrado en grandes empresas. De esta manera hubo un crecimiento de la oferta turística que involucro a la población. En ese sentido fue una política exitosa”. (E2, ex funcionaria municipal, docente UNTDF - ARG)

Tal como señalan los entrevistados, las fortalezas de la Ley 19.640 se plasman en la evolución que ha tenido la provincia fueguina en el periodo estudiado. En primer lugar, la ley cumplió su objetivo geopolítico de incentivar la radicación de la población actual en la zona (Farías & Lopez, 2016). En segundo lugar, este crecimiento geográfico consolidó instituciones y fortaleció el sector público, el cual presionó por la conformación de un Estado autónomo a través de la provincialización. Hermida (2017) señala que la configuración de un Estado Fueguino, sumado al proceso de desarrollo institucional y de fortalecimiento del sector público, es la conformación de un Estado local burgués que disputa el poder para detentarlo en la provincia. En ese sentido, la ley también ha permitido la consolidación de un empresariado local de impronta industrializadora gracias a la orientación de esta ley y de la economía en Tierra del Fuego (Schorr, 2013).

Limitaciones de la ley de promoción industrial en Argentina

Como todo proceso político y social trae consigo aparejadas fortalezas y limitaciones. En el presente apartado exponemos apreciaciones de habitantes locales a la pregunta: ¿Cuáles son las principales limitaciones de la ley 19.640?

Dos funcionarios públicos, uno del gobierno provincial y uno municipal, declaran lo siguiente:

“Evaluada en términos de política de desarrollo industrial o productivo, tiene algunas limitaciones serias. El tipo de incentivos fiscales que están detrás de esta promoción alientan el desarrollo de empresas que no se integran con los recursos locales. Lo que se estimula es la producción de grandes volúmenes de productos que utilizan principalmente insumos importados. Eso hace que se haga difícil que se integre al tejido productivo local, que se pueda desarrollar de manera autosostenible y que tenga una fuerte dependencia de estos subsidios para sobrevivir. Esto, por un lado. Y, por otro lado, esta política ha sido bastante costosa. El desarrollo requiere mucho más que crecimiento económico, que volumen de producción. Esta ha sido una política que garantizó ese volumen de actividad económica, lo que le ha faltado es acompañar esos procesos con infraestructuras social y productiva adecuada”. (E3, funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, actual Sec. de Industria y Promoción Económica)

“La ley de promoción industrial promueve industrias que no generan identidad, arraigo, que nada tienen que ver con lo local. Una industria de ensamblados de televisores tiene muy poco que ver con Tierra del Fuego... un televisor se puede hacer en cualquier parte. No tiene mucho que ver con la identidad territorial. La ley de promoción industrial nos juega en contra con las cosas que sí son genuinas como la industria de transformación secundaria de la madera. Sacar un mueble elaborado de acá al continente, con todos los beneficios es algo que no lo hemos logrado. Y vos decís... chau es una ley de promoción industrial, es la madera, es nuestra madera, el bosque nativo y bueno, no ocurre...”. (E6, funcionario municipal Ushuaia - ARG)

Asimismo, dos docentes de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego agregan lo siguiente:

“Hay algunos especialistas sobre la ley 19.640, que lo que creen es que inhibe posibilidades de desarrollo de otros sectores. Como la ley permite la derogación impositiva de ciertos y determinados sectores, y de ciertos y determinados productos, ni siquiera sectores. Es decir, una computadora, pero esa computadora, ni siquiera otra. Por ejemplo, un mueble de lenga tiene que presentar todo un proyecto para que pueda estar exento en montos impositivos. Entonces, como tiene toda una

complejidad para no estar grabado impositivamente, inhibe estos productos y sectores, por los trámites burocráticos”. (E1, académico Universidad Nacional de Tierra del Fuego - ARG)

“El riesgo permanente de que sea una burbuja artificial. Si cierran las fábricas puede ser un drama terrible. Puede ser algo espantoso la verdad. Ya hemos tenido en algún momento de mayor crisis de la industria y ha sido bastante terrible. En algún momento como la gente acababa de llegar podía devolverse a algún lugar. Pero ahora cada vez menos. Hay mucha gente que ya ha nacido acá, que no tiene a donde irse. Y además el resto del país también va peor. Entonces tampoco habría la posibilidad de irse como antes. De devolverse los migrantes que habían venido. Ese es el riesgo. Que sea una burbuja que estalle”. (E2, ex funcionaria municipal argentina, docente UNTDF - ARG)

En términos generales, existe un consenso entre los entrevistados respecto a las limitaciones que tiene la ley 19.640 en Tierra del Fuego. Una primera limitación corresponde a que la industria fueguina ensambla artículos electrónicos y no trabaja con elementos locales. Es decir, no genera valor agregado a sus productos. Una segunda limitación son las trabas burocráticas que se imponen a empresas que quieren recibir beneficios tributarios y utilizar productos originarios de Tierra del Fuego. Una tercera limitación refiere a el costo que ha tenido esta política para el gobierno central, ya que existe una alta dependencia a los beneficios de la ley, lo que provoca que la industria fueguina no se sostenga por sí misma, ocurriendo el riesgo de que sea una “burbuja artificial”.

El poco arraigo con las características de la provincia y el escaso valor agregado que generan en sus procesos productivos las empresas locales fueguinas se relaciona con el tipo de industrialización que ha fomentado el Estado en Tierra del Fuego, desde el 2003 en adelante, en la época caracterizada por los académicos como la posconvertibilidad (Varesi, 2010) (Schorr, 2013). Evans (2007) señala que para el tercer mundo la industria tecnológica ofrece ventajas para los empresarios locales ya que en cualquier lugar del mundo se pueden abrir factorías fácilmente. Sin embargo, el autor hace hincapié en el escaso valor agregado que permiten estos ensambles para las comunidades locales, ya que estos elementos no son originarios de los territorios. En Tierra del Fuego, potenciado por la Ley 19.640 y su

liberación de aranceles para importar, fomenta el ensamble de artículos electrónicos hechos en otros lugares, generando un escaso valor agregado, en concordancia a lo propuesto por Peter Evans.

El futuro de la provincia argentina de Tierra del Fuego

En el presente apartado exponemos apreciaciones de habitantes locales a las preguntas: Pensando en el futuro de la provincia de Tierra del Fuego, en su opinión ¿Cuál sería el futuro de ella? ¿Hacia donde cree que debería apuntar el desarrollo en general? ¿Mantener la industria? ¿El turismo? ¿Buscar nuevas posibilidades?

En primer lugar, un funcionario municipal actual jefe del INTA - Ushuaia señala lo siguiente:

“Tratar de promover más lo genuino que tenga que ver con los recursos naturales, readecuar la industria en ese sentido, pero todo esto como una transición, como un proceso. No lo puedes cortar de un día al otro. Porque yo entiendo que se va la mitad de la gente de la isla si se acaba la industria. Después el otro factor a desarrollar es el turismo, desde ya. Que está bastante desarrollado. Estas pandemias la verdad que generan incertidumbres muy fuertes y ahí lo bueno de tener diversificada la matriz productiva porque si fuera solo por el turismo Ushuaia estaría muy golpeada. La actividad primaria y el desarrollo de las cadenas de valor es el otro eje. Sea de la lana, de los productos frutihortícolas, sea de la madera, de la pesca. Ahí hay mucho por hacer todavía. Ahí si hacen falta políticas más de fondo, más estructurales para promover todo eso. Como la creación de parques verdes. Nosotros somos dependientes de la provisión de alimentos del norte, todo lo que tenga que ver con seguridad alimentaria hay mucha fragilidad y en esta época de pandemia eso se vio”.
(E6, funcionario municipal Ushuaia - ARG)

Este funcionario municipal, entre varias ideas que propone, destaca la de reconvertir el principal eje de desarrollo para la provincia fueguina. Señala que es necesario apuntar hacia un tipo de desarrollo que haga sostenible a Tierra del Fuego. En segundo lugar, el actual secretario de industria y promoción económica de Tierra del Fuego agrega lo siguiente:

“[Respecto de] la creación de nuevos puestos de trabajo, en los próximos años, lo deseable sería que comenzaran a girar en torno a nuevos sectores productivos, o a

viej os sectores, pero a partir de una nueva impronta, de un nuevo proceso de inversión, de una reconversión de los sectores tradicionales y de algunos sectores que directamente no son tradicionales, no existen o no tienen gran desarrollo pero que deberían ser desarrollados. Como puede ser la petroquímica, vinculada a los hidrocarburos, como puede ser el sector software, que es un sector con potencial a nivel mundial y donde el territorio insular de la Tierra del Fuego no tiene en principio las desventajas que se le presentan en otros sectores. Entonces, un poco la idea es que el turismo, la producción de alimentos, el software, la petroquímica puedan ser sectores que en un futuro cobren un nivel de relevancia mayor en la generación de los nuevos puestos de trabajo”. (E3, funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, actual Sec. de Industria y Promoción Económica)

Similar al entrevistado anterior, el funcionario del Gobierno Provincial especifica que sectores debe promoverse en la provincia fueguina para orientar su economía e industria local. En tercer lugar, una ex funcionaria municipal y actual docente e investigadora de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego añade lo siguiente:

“Me parece que habría que pensar estratégicamente algunas áreas de desarrollo económico que puedan sostener a la población. Porque aún se depende mucho de los recursos nacionales y si algún día estos recursos naturales se retiran... los problemas para la población de Tierra del Fuego pueden ser muy dramáticos. Entonces, habría que pensar en desarrollar algunas áreas que puedan sostener esta provincia por sí misma. Los recursos naturales habría que potenciar, en el sentido de cuidarlos y de pensar en algún modo que a partir de su uso y su elaboración se pueda sustentar a la población. Son cuestiones difíciles, el mercado interno es mínimo, estamos muy lejos de cualquier mercado potencial. Después la otra cosa que me parece importantísima es la vinculación con Chile... la vinculación regional habría que potenciarla 10 veces porque es realmente absurdo desperdiciar recursos y duplicar costos... creo que habría que combinarse mucho más. Tanto en el turismo como en cualquier otra cosa”. (E2, ex funcionaria municipal, docente UNTDF - ARG)

Existe un claro consenso respecto a fortalecer y promover la sostenibilidad del territorio. Para ello la propuesta de los entrevistados consiste en desarrollar otros sectores que permitan

paulatinamente dejar de depender de los beneficios de la Ley 19.640 de promoción industrial. Por último, un ex funcionario del gobierno provincial Tierra del Fuego, que estuvo 30 años a cargo de la comisión aduanera especial, declara lo siguiente:

“Nosotros tenemos muchísimas expectativas. Yo hoy estoy retirado y no participo de las políticas de Estado. Pero básicamente nosotros tenemos que reconvertirnos en lo que es el turismo como industria genuina y sustentable para Ushuaia y definir un tipo de industrialización de los recursos naturales, llámese polo petroquímico, desarrollo petroquímico o generación de energías enfocadas en el norte de la isla. Si son nuestras dos tendencias, deberían ser nuestros dos ejes de desarrollo hacia una Ushuaia turística con proyección antártica, y un Río Grande con una proyección de desarrollo industrial hidrocarburífero. Manteniendo, por supuesto, nuestra base de industria electrónica con un nivel de ocupación de 7500 - 8000 personas en forma directa”.
(E5, ex funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, 30 años a cargo de la comisión aduanera especial)

Las cuatro opiniones de los entrevistados fueron muy claras respecto al futuro de la provincia. El debate gira en torno hacia lograr una reconversión que le permita a la industria fueguina ser autosustentable. En ese sentido, la diversificación sectorial y buscar nuevos rubros que promuevan energías renovables y el desarrollo de tecnologías de la información, es una propuesta que los entrevistados declaran.

Chile: La entrega de beneficios para responder a las demandas provinciales. Un caso de gobernabilidad reactiva sin un instrumento idóneo ni objetivos claros

A diferencia del caso argentino, una vez que el gobierno nacional chileno decide promulgar estas leyes de promoción industrial en la provincia de Tierra del Fuego, no se intentó vincularla a un mercado nacional. Asimismo, tampoco hubo una fuerte inversión y gasto público para decidirse poblar el territorio en paralelo a la aplicación de las leyes.

“Cuando empezaron a dar beneficios pensamos que las cosas iban a mejorar, que iba a pasar como en Argentina. Pero pasaron los años y todo siguió igual. Yo creo que no hubo una claridad por parte del gobierno con que pretendían hacer acá, si una zona franca o un polo industrial, si su verdadero objetivo era dar beneficios a las empresas

o beneficiar a la gente, o si querían poblar la isla. Yo creo que nos dieron las leyes para que nos quedáramos tranquilos, que fue lo que pasó”. (E12, funcionario municipal Porvenir - CHI)

Cuando consultamos a los entrevistados cómo describen el interés del gobierno nacional y del regional con Tierra del Fuego señalan lo siguiente:

“Lo describiría como de enorme torpeza y miopía, de ambos. Con mayor responsabilidad política del Gobierno Nacional, porque es el único que decide realmente, y con mayor responsabilidad existencial del Gobierno Regional, porque prevarica al actuar solamente como albacea del Centro, en lugar de promover y defender los intereses de la gente de Magallanes”. (E9, académico, economista U. de Chile, asesor Gob. Regional de Magallanes - CHI)

“Tanto para el Gobierno Central como para el Gobierno Regional, el interés por el desarrollo de Tierra del Fuego ha sido muy poco proactivo. Y es que cada decisión que se toma en políticas públicas adolece de criterios que respondan a la condición insular de Tierra del Fuego”. (E8, ex alcalde de Porvenir – CHI)

Por una parte, el primer entrevistado señala que el gobierno nacional, quien realmente es quien otorga recursos a la provincia, no ha cumplido su función para Tierra del Fuego. Por otra parte, agrega que el gobierno regional no presiona al poder central para mejorar sus funciones, sino que solo gobierna con lo que el gobierno nacional le permite y ordena. El segundo entrevistado hace hincapié en la condición insular de Tierra del Fuego, lo que demuestra que la lucha por el reconocimiento como zona extrema es aún una constante para los habitantes ante el poder central. En ese sentido, tanto el gobierno regional y principalmente el gobierno nacional tienen una gobernabilidad muy cuestionada, ya que al intentar responder a las demandas locales no lograron resolverlas de manera eficaz. No cumplieron el objetivo de que la provincia fueguina contara con inversiones que motiven a la población a migrar e invertir en los requerimientos demandados por sus habitantes para mejorar sus condiciones de vida (Camou, 2001).

Fortalezas de las leyes de promoción industrial en Chile

A 36 años de vigencia de la Ley Navarino y 29 años de vigencia de la Ley Tierra del Fuego, es claro que no ha habido un crecimiento con la misma espectacularidad e intensidad del caso argentino, pero existen ciertos avances los cuales exponemos a continuación en las apreciaciones de los entrevistados al ser consultados por las fortalezas o avances de las leyes de promoción industrial en la provincia.

Una actual funcionaria de la gobernación provincial de Tierra del Fuego declara lo siguiente:

“No sé si tiene fortalezas propiamente tal, pero si ha habido avances principalmente en construcción e infraestructura. El problema es que es son procesos muy largos. Ponte tú el camino a Yendegaia está en construcción desde el año 90’, y aunque le queda el último tramo, aún no termina. Lo mismo el de manantiales. El de San Sebastián recién lleva 2 kilómetros. Entonces si hay avances, pero hay más de esperanza la verdad. Porque tendremos un camino, pero quien te asegura que venga alguien después”. (E11, funcionaria Gob. Provincial TDF-CHI)

Un actual funcionario de la municipalidad de Porvenir agrega lo siguiente:

“Aquí en Porvenir tenemos el hospital nuevo y ha habido algunos proyectos para mejorar la plaza de armas, la costanera. Pero tú sabes cómo ha sido el proceso. La construcción de la plaza estuvo tres años parada en quiebra. Y tristemente eso es lo común, de tres proyectos de construcción en el pueblo se finaliza uno y quiebran dos. Entonces hay avance, pero pucha que cuesta”. (E12, funcionario municipal Porvenir - CHI)

Por último, un histórico funcionario municipal de Porvenir, quien fuera concejal de la comuna entre 1992 – 1996, 2000 – 2004 y 2004 – 2008 y alcalde los periodos de 1996 – 2000 y 2008 – 2012, añade lo siguiente:

“A 25 años de vigencia de la extensión de los beneficios de este cuerpo legal, en mi opinión, se ha hecho bastante, y eso es palmario. Ha crecido la oferta de viviendas; se ha mejorado la infraestructura educativa, se ha ampliado y diversificado la oferta; se ha mejorado la infraestructura hospitalaria; ha mejorado la conectividad, en todas sus formas. No cabe duda sobre aquello. Empero, a mi juicio, falta una mayor

voluntad, decisión y visión de desarrollo mucho más audaz por parte de sus autoridades”. (E8, ex alcalde de Porvenir – CHI)

Los entrevistados al ser consultados por las fortalezas de las leyes Navarino y Tierra del Fuego, las identifican como avances e inversiones en conectividad e infraestructura. Sin embargo, estas inversiones realizadas por ejemplo en construcción de carreteras son desarrolladas por la Subdere o el Plan especial de Desarrollo de Zonas Extremas dependientes del Ministerio de Hacienda y no por las leyes de promoción industrial propiamente tal (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2020). En ese sentido, se hace evidente que el objetivo de la promoción industrial y la creación de empresas que dinamicen la economía generando empleos en el territorio chileno no se cumple, ya que no es identificado como una fortaleza por sus habitantes.

Limitaciones de las leyes de promoción industrial en Chile

Anteriormente, al preguntar a los habitantes del territorio chileno de Tierra del Fuego por las fortalezas de las leyes de promoción industrial también esbozaron las primeras críticas y limitaciones, asociadas principalmente a la demora en la gestión de los proyectos y el criterio de rentabilidad social. A continuación, se sigue indagando en apreciaciones de los entrevistados a la pregunta ¿Cuáles son las principales limitaciones de las leyes de promoción industrial en Chile?

Al ser consultado, el ex Seremi de Hacienda de la Región de Magallanes declara:

“Si tú me dices: “oye te voy a dar un incentivo por instalarte en Tierra del Fuego y tu empresa no va a pagar impuestos”, yo te digo: “oye, pero si las empresas en Chile no pagan impuestos, porque el sistema es integrado”. Ese es un problema muy grave. Los que están legislando, la gente del ministerio de Hacienda y ciertos grupos de economistas, no entienden cómo funciona el impuesto a la renta en Chile. En Chile la empresa paga un impuesto y el dueño cuando retira la utilidad de la empresa, paga otro, pero descuenta el que ya pagó la empresa. Es decir, la empresa nunca paga impuestos. Entonces el problema está en que Chile tiene un sistema de renta integrado, y la Ley Navarino y la Ley Tierra del Fuego fueron diseñadas sin entender que el sistema de rentas se había modificado y ahora es integrado. Entonces las leyes de promoción no sirven”. (E7, ex seremi de hacienda Magallanes - CHI)

En tanto, el ex funcionario histórico de la Municipalidad de Porvenir señala:

“Del resultado de la aplicación de este cuerpo legal, en sus primeros años es poco lo que se puede rescatar, en materia de inversión fue muy poco eficiente. Salvo una planta pesquera en Puerto Williams y una forestal en Timaukel, el interés que despertó en potenciales inversionistas se frustró debido a factores muy básicos. Puerto Williams era una base naval y no había terrenos que pudieran adquirirse. Los servicios esenciales, como luz, calefacción y comunicación no existían. La conectividad marítima era dependiente de la armada. Los servicios de salud y educación no existían. En Timaukel, situación muy similar, excepto que ya se había creado la municipalidad que, a la sazón, tampoco era capaz de ofrecer terrenos, energía eléctrica u otros servicios, salvo educación y salud primaria”. (E8, ex alcalde de Porvenir – CHI)

A su vez, la actual funcionaria de la gobernación provincial fueguina agrega:

“Algo que a mí me molesta de estas leyes es que han permitido que se creen empresas fantasmas y otras en las que se comprueba sus fraudes al fisco. Estas leyes no han logrado el crecimiento poblacional que se esperaba y más encima dan pie a que se generen un montón de irregularidades. No hay una fiscalización a sus actividades. Es una ley que sinceramente no sirve, pero si dices que quieres quitarla todos se escandalizan. Hay que modificarla o seguirá todo igual” (E11, funcionaria Gob. Provincial TDF-CHI)

La primera opinión expuesta intenta dar una explicación general de por qué “los beneficios de no pagar impuestos”, que harían exclusivas a las leyes de promoción industrial en Tierra del Fuego y generarían interés para potenciar las inversiones, en realidad no sirven. Recalca en la idea de que esos beneficios se crearon para un Chile que no es el actual, con apertura comercial y desregulación financiera (Montero, 1997). La segunda opinión devela la carente falta de certeza que hubo al entregar en primer lugar la Ley Navarino, ya que cuando se crea el año 85’ para la provincia antártica y la comuna de Timaukel de Tierra del Fuego, no era posible comprar terrenos y no había servicios básicos, por lo tanto, era imposible que alguien invierta realmente en la zona. La tercera opinión expone las situaciones irregulares que se

han provocado en las inversiones, lo que problematiza aún más en la idoneidad del instrumento creado.

El futuro de la provincia chilena de Tierra del Fuego

En el siguiente apartado exponemos algunas apreciaciones de los entrevistados sobre el futuro de la provincia chilena de Tierra del Fuego, respecto a los ejes en los cuales debería promover el desarrollo en la provincia fueguina y sobre las leyes de excepción tributarias que caducan en 2035 y 2036.

El ex alcalde de Porvenir en dos periodos, respecto al futuro de los beneficios tributarios en la provincia y el desarrollo de Tierra del Fuego, señala lo siguiente:

“Si convenimos que la Ley Navarino fue decretada el año 1985, con una vigencia de 50 años, es decir hasta el 2035, bien se puede colegir que los restantes 15 años de vigencia ya no son atractivos para la definición de potenciales nuevos inversionistas, toda vez que, los procesos de evaluación de proyectos de inversión, en general, se calculan en un horizonte de 20 años y, por consecuencia, salvo pequeños emprendimientos, no es muy promisorio el futuro de este incipiente desarrollo alcanzado en las últimas dos décadas. Me parece fundamental hacer, ahora, una revisión de las leyes de excepción para proponer con oportunidad, las modificaciones que puedan requerir para abordar su eventual extensión en el tiempo y atraer y dar seguridad a potenciales nuevos inversionistas”. (E8, ex alcalde de Porvenir – CHI)

El ex Seremi de Hacienda de Magallanes opina lo siguiente:

“Lo que tenemos que tratar de hacer es que los territorios tengan más población y eso se logra haciendo que los territorios tengan más ciudad. Que tengan más ciudades y que las ciudades que existan sean más ciudad, más grandes y con mejores servicios. Yo creo que por eso deberíamos impulsar los esfuerzos. Y eso se logra por una mezcla de mantener ciertos subsidios transitorios, porque no puedes tener una empresa subsidiada cuarenta años, pero si para la partida. Tienes que invertir en el recurso humano, tienes que invertir en investigación, en educación, en ciencia y en salud. Hay que invertir en conectividad y para eso es necesario que la evaluación de los proyectos

no sea con el criterio de la rentabilidad, sino que sea con el criterio costo/eficiencia”.
(E7, ex seremi de hacienda Magallanes - CHI)

Por último, una empresaria porvenireña dedicada al rubro centollero y ostionero, respecto a las leyes de promoción industrial y el turismo, agrega lo siguiente:

“Yo creo que hay que revisar bien las leyes de promoción industrial para que si atraigan a los inversionistas y las empresas y sea una ayuda real. No creo que haya que eliminarlas, hay que modificarlas. Veo interesante todo el tema del turismo, sobre todo el de intereses especiales con fines científicos al sur de la isla, que una vez listo el camino a Yendegaia, será muy transitado sin lugar a duda”. (E10, empresaria porvenireña - CHI)

Sean personas dedicadas a las actividades empresariales o al sector público, existe un amplio consenso sobre el potencial que existe en las leyes de excepción y promoción industrial. Sin embargo, es claro que con el paso del tiempo estas no cumplieron sus objetivos y no son atractivas para inversionistas en los años que les quedan de vigencia, ante lo cual los entrevistados proponen la modificación de ellas para que realmente puedan cumplir los objetivos geopolíticos en la provincia. A su vez, los entrevistados ligados al sector público proponen que, en un futuro para incentivar la migración a las localidades fueguinas, es necesario invertir en su modernización. En ese sentido, consideran prioritaria la inversión en salud, educación, ciencia y conectividad, para mejorar el recurso humano. También señalan que es necesario cambiar el criterio de las inversiones públicas para que la provincia fueguina acceda a mayores beneficios. Lo que significa fortalecer la inversión pública bajo el criterio costo/eficiencia, como el que promueve el PEDZE, y no el de rentabilidad social (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2020).

Análisis comparado: Distintos enfoques, objetivos e instrumentos para gobernar Tierra del Fuego

Para finalizar y concluir los resultados de este capítulo profundizaremos respecto a la caracterización que hicimos sobre Argentina como un proceso de gobernanza estratégica y en el caso chileno de gobernabilidad reactiva desde concepciones teóricas, luego de los resultados de las percepciones de sus habitantes.

En primer lugar, respecto a nuestro objetivo “Identificar de qué manera los Estados chileno y argentino se plantean y cómo ejercen en la práctica la gobernanza y gobernabilidad en Tierra del Fuego” señalamos que la manera en que ambos Estados se plantean y ejercen los elementos de gobernanza y gobernabilidad en la zona es por medio de la creación de incentivos Estatales y el tratamiento de la zona como un área económica especial. En segundo lugar, analizamos las fortalezas, limitaciones y el futuro de estos incentivos estatales, a partir de las apreciaciones de los entrevistados, con las cuales caracterizamos para el caso argentino como una gobernanza estratégica geopolítica y para el caso chileno como uno de gobernabilidad reactiva para responder a demandas puntuales.

Sea de carácter estratégico para potenciar a un territorio, o reactivo para solucionar demandas locales, el despliegue de dichos elementos de gobernanza y gobernabilidad contribuyen a la evolución del Estado y profundizan la democracia (Tanaka, 2010) (Zurbriggen, 2011). Ahora bien, las distinciones para cada caso nacional residen en el enfoque que adoptan sus Estados para el tratamiento a las zonas extremas.

Las diferencias, en términos teóricos, son respecto a la voluntad que condiciona cada legislación. En el caso argentino su descentralización política superó el simple hecho de ser una transferencia de poder desde el Estado (Work, 2001). Si bien desde ahí nace el proceso, se gestiona la configuración de un polo industrial que envuelve al Estado, la sociedad civil y el sector empresarial para potenciar el territorio aislado de Tierra del Fuego (Prats, 2001). Es decir, este crecimiento demográfico, la configuración de un polo industrial y la autonomía institucional con la que cuenta la provincia fueguina, ha sido posible a causa del involucramiento entre los actores en una red público y privada. En Tierra del Fuego desde que se decretó la Ley 19.640 se ha sostenido como política base para que la industrialización y el desarrollo sectorial se mantenga bajo las medidas proteccionistas de su mercado y economía, fomentando la participación de un empresario innovador y competitivo (Varesi, 2010) (Schorr, 2013).

El caso chileno devela elementos de gobernabilidad para implementar los incentivos estatales, pues intenta comprender las demandas locales y solucionarlas de manera eficaz (Camou, 2001). Sin embargo, a 36 años de implementada la Ley Navarino y a 29 años de implementada la Ley Tierra del Fuego, la solución no fue eficaz ya que las demandas actuales

siguen siendo por mejorar la condición de sus habitantes fueguinos, tal como lo expresan los entrevistados. En ese sentido, esta gobernabilidad no ha logrado el respaldo social y la legitimidad por parte de la sociedad civil (Tomassini, 1995). El hecho de que estas legislaciones, las cuales se esperaban repliquen el éxito de caso argentino, se hayan creado para responder a demandas puntuales y no hayan tenido una estrategia para condicionar un ciclo de desarrollo virtuoso, es a causa del tipo de economía que tiene Chile en el cual la apertura económica y la desregulación del mercado nacional provoca que las legislaciones no atraigan inversiones importantes, ni innovación tecnológica, ni desarrollo sectorial, ya que se mantienen actividades ligadas al extractivismo (Montero, 1997) (Ruiz & Boccardo, 2014).

En efecto, la gobernabilidad reactiva que ha tenido Chile ligada a las actividades extractivas primario exportadoras van en línea a la tesis propuesta por Vera Giusti (2008), quien señala duramente que:

“Se percibe además una tendencia de largo plazo al deterioro del capital humano regional, asociado a la institucionalización de estímulos perversos para la región: No se fomenta ni premia la radicación de profesionales y en cambio, hay grandes incentivos para la radicación de personas que sólo aportan su pobreza, con ninguna o escasa calificación” (Vera, 2008, p. 63).

Ello, sumado a factores como el difícil acceso a médicos especialistas de la salud, provoca que no migren grupos familiares, sino solo quienes van a trabajar a estas empresas, en las cuales cabe recalcar, tampoco ofrecen sueldos de mayor envergadura que movilicen a personas desde otras regiones a establecerse en Tierra del Fuego.

Capítulo VI: Diferencias en el acceso a oportunidades y bienestar en las localidades de Tierra del Fuego

A continuación, se presentan los resultados del tercer objetivo específico “Describir las diferencias sociales en el acceso a oportunidades y bienestar actualmente presentes en las localidades de ambos países en Tierra del Fuego”.

Este objetivo permite develar cómo ha sido el distinto desarrollo histórico de ambas provincias, a causa de las distintas modalidades para descentralizar el poder, de crear instrumentos idóneos para los objetivos de poblamiento, de la relevancia y la prioridad en la destinación de recursos y del desarrollo institucional junto al recurso humano. Con ese fin, diferenciaremos desde distintos indicadores las apreciaciones de los entrevistados respecto a su situación local.

Cabe recalcar que comparar los estados de desarrollo humano e institucional, o de modernización de las localidades de Tierra del Fuego, apunta a que se busca entender al desarrollo como un proceso complejo y de múltiples variables. En ese sentido, se evalúan las localidades desde distintas variables claves las cuales el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo considera como condiciones básicas y comunes para todas las sociedades (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 1992) y que en este estudio las consideramos como el acceso a oportunidades y bienestar de los habitantes fueguinos.

Estas variables claves corresponden a las oportunidades laborales, la estabilidad laboral, la distribución del ingreso, la infraestructura básica para el bienestar, la conectividad de las localidades fueguinas, el acceso a la educación y a la salud para los habitantes de Tierra del Fuego. Estas dimensiones sirven a la presente tesis para comparar los elementos básicos en el acceso a oportunidades, el bienestar y la calidad de vida en ambos países de la isla. En base a estas claves, la distinta evolución histórica que han tenido ambas provincias queda clara por medio de las apreciaciones de los entrevistados

Oportunidades laborales en las localidades de Tierra del Fuego

Respecto a las oportunidades laborales en sus localidades de Tierra del Fuego, exponemos tres apreciaciones de entrevistados argentinos y chilenos. En primer lugar, los entrevistados argentinos señalan:

“Va disminuyendo un poquito la diferencia, pero sigue siendo un lugar de relativos buenos sueldos con relación al resto del país y de menor desempleo. La situación que tenemos acá es mejor”. (E2, ex funcionaria municipal Ushuaia, docente UNTDF - ARG)

“Las oportunidades laborales siempre van creciendo, salvo un estancamiento en la década del 90'. En realidad, hay como una transformación en la estructura de empleo, donde empieza el turismo se introduce como nueva posibilidad. El crecimiento poblacional va acompañando de la generación de puestos de empleos. Es decir, la gente migra porque tiene un trabajo en el cual va a ir predefinidamente. Por ello, la gente migra y abastece. Hasta ahora el proceso fue constante, salvo esta crisis a principios de los 90' con un cambio sustantivo del modelo económico a nivel nacional, no solo a nivel regional. Y en este cambio sustantivo se dio una crisis de empleos. El último cálculo que yo tengo son 65.000 puestos de empleo que teníamos en el año 2015”. (E1, académico Universidad Nacional de Tierra del Fuego - ARG)

Respecto al caso chileno, una actual funcionaria del gobierno provincial de Chile agrega lo siguiente:

“La oferta de empleos es variada aquí en Tierra del Fuego. El frigorífico reúne a cerca de 800 trabajadores, las distintas plantas y fábricas de piscicultura a más de 1000, y así otros rubros van sumando en menor cuantía como la empresa forestal de Russfin y la administración pública. Oportunidades laborales existen, el problema es que esa gente no se radica aquí, salvo quienes están en la administración pública. El resto trabaja un par de temporadas y se devuelve a sus localidades de origen”. (E11, funcionaria Gob. Provincial TDF-CHI)

En ambos países, existen oportunidades laborales para la población, si bien existen grandes diferencias en la envergadura de las cifras de puestos de trabajos para cada provincia, algo que preocupa realmente es la capacidad de que estos empleos generen que los trabajadores se radiquen para siempre en las localidades. Para el caso chileno no existe una radicación de población, solo llegan a trabajar por temporadas. Esta situación se explica porque los sueldos no son tan elevados a comparación del resto del país y no se justifica ir hasta Tierra del Fuego en búsqueda de mejores ingresos, a diferencia de como ocurrió en el caso argentino. Sumado

a esto, los empleos asociados al sector primario exportador ofrecen más posibilidades a hombres que a mujeres, lo que para familias se vuelve un motivo importante para no migrar en conjunto.

Estabilidad laboral para los habitantes de Tierra del Fuego

En el presente apartado se exponen dos percepciones de los entrevistados respecto a la estabilidad laboral en sus localidades de Tierra del Fuego. Se intenta hacer una breve comparación histórica entre el estado actual en la estabilidad de los empleos y lo acontecido en décadas atrás.

Para el caso argentino, una ex funcionaria municipal de Ushuaia, actual docente e investigadora de la U. Tierra del Fuego señala:

“La estabilidad de los empleos creo que sigue siendo mejor que en el resto del país, pero acompaña la curva nacional. Creo que se están saturando los puestos de trabajo y ya hay algo de desempleo y competencia por los trabajos que no había antes. Se está deteriorando la situación en la provincia en general. En Río Grande probablemente el caso sea peor porque las industrias ensambladoras y electrónicas están también en una situación delicada y es probable que no sigan generando puestos de trabajo como hasta hace poco”. (E2, ex funcionaria municipal Ushuaia, docente UNTDF - ARG)

En el caso chileno, un actual funcionario municipal de Porvenir comenta:

“Es complicado hablar de estabilidad laboral aquí en Chile, porque si miramos hacia atrás un montón de empresas de diversos rubros han fracasado. Lo que fue de la actividad petrolera de Enap, que en su momento llegó a construir pueblos en torno a sus extracciones, hoy queda muy poco de eso. En la actualidad debe tener la mitad de los trabajadores que operaban antiguamente. Entre mediados de la década de los 90’ se instalaron varias industrias textiles y hoy solo queda una activa. Lo más estable que tenemos hoy en día es la piscicultura de los salmones, pero no sé cuánto vaya a durar, porque si miras ejemplos en otras ciudades a veces ocurren desastres naturales terribles y si eso llega a pasar aquí se cerrarían pronto”. (E12, funcionario municipal Porvenir - CHI)

En el caso de ambas provincias, la estabilidad laboral está supeditado a los ciclos que vive cada país. Pese a que ambas provincias cuentan con beneficios que harían de las inversiones y empresas consolidarse en el territorio, el grado de apalancamiento que alcanzan no basta. Particularmente en Chile, los ciclos virtuosos de las empresas son muy cortos y se cierran en casi una década, lo que también es una variante posible al por qué no se ha conseguido la radicación de población. Al respecto, Vera Giusti (2008) da cuenta que las principales actividades asociadas a la explotación minera del petróleo y el carbón durante los años 80', caen en la década del 90', dando paso a una nueva estructura del empleo regional donde se introduce la producción de metanol y de la salmonicultura. Asimismo, destaca que a principios de los 2000 se introduce la industria manufacturera como elemento que genera empleos. Actualmente, casi dos décadas más tarde, solo queda una planta textil de las seis que operaron en su momento de apogeo. En ese sentido, la estabilidad de los empleos es sumamente dependiente de los ciclos virtuosos que viven las empresas en el territorio chileno de Tierra del Fuego, pese a los beneficios Estatales.

Distribución del ingreso entre los habitantes fueguinos

A continuación, se exponen apreciaciones de los entrevistados sobre las leyes de promoción industrial y su distribución del ingreso. Específicamente a la pregunta: ¿estas leyes están diseñadas para favorecer a empresarios o realmente tratan de descentralizar recursos y potenciar el desarrollo para sus habitantes?

“Esa es una pregunta que yo me hago... y no sé bien la respuesta. Quizás las dos cosas. Para el empresario que desarrolla una industria acá, no la podría desarrollar si no hubiera estas leyes... Entonces, perciben beneficios de una situación excepcional de la zona. Al mismo tiempo, esa situación es la que permite el empleo y distribuye de alguna manera recursos... Así que no te podría decir en qué medida es uno o lo otro”.
(E2, ex funcionaria municipal Ushuaia, docente UNTDF - ARG)

“Yo creo que hay un poco y un poco. Un poco de beneficios particularizados y un poco de generación genuina de desarrollo. Tierra del Fuego tiene niveles de registración de empleos muy elevados... no hay empleo informal prácticamente. Los niveles de distribución de ingresos son muy buenos, tiene tasas de distribución de ingresos del coeficiente de Gini muy buenos, con lo cual los indicadores generales de

desarrollo son buenos. Es decir, ¿beneficia a ciertos sectores? Sí, pero también en reglas generales, los indicadores generales de desarrollo son muy buenos. Con lo cual, los impactos están en algunos lugares”. (E1, académico Universidad Nacional de Tierra del Fuego - ARG)

En el caso chileno, un actual funcionario de la Ilustre Municipalidad de Porvenir señala:

“Lamentablemente en mi opinión sirve más para los empresarios que para la distribución del ingreso. En Porvenir por ejemplo no se ve gente en situación de calle, pero existen muchas personas que viven con lo justo. Yo lo sé por los diferentes subsidios que entrega la municipalidad para servicios básicos o canastas familiares, sin esa ayuda les costaría mucho vivir. En otras localidades por ejemplo aun es bastante rural todo, pero hay grandes empresarios haciendo grandes inversiones, entonces tú te preguntas ¿qué es lo que realmente queda para los fueguinos?”. (E12, funcionario municipal Porvenir - CHI)

Respecto a las apreciaciones sobre las leyes de promoción industrial y su distribución del ingreso en las localidades de Tierra del Fuego, existe un disenso para la situación de cada país. En Argentina se considera que las leyes si bien benefician a empresarios para desarrollar sus actividades, existe una distribución del ingreso en la población, existiendo incluso altos salarios para la población local y un cambio en la estructura social. En cambio, para el caso chileno existe una percepción de que las leyes de promoción industrial benefician principalmente a los empresarios que llegan a invertir y es poca la profundidad en la distribución del ingreso.

Un ex funcionario de Gobierno Provincial TDF de Argentina, que estuvo 30 años a cargo de la comisión aduanera especial señala lo siguiente:

“Ese alto salario que fue el apalancamiento de las migraciones internas hacia Tierra del Fuego, tenía que estar acompañado de todo lo que es el gasto público. O sea, garantizar la vivienda, la salud y la educación. Entonces hubo un presupuesto muy fuerte de inversión por parte del estado nacional, donde vinieron planes de vivienda, planes de salud y un presupuesto bastante importante para que hubiera seguridad y construcción de caminos y sobre todo la distribución de energía que es tan importante

la calefacción y la calidad de vida. Entonces, a través del gasto público se fue generando una serie de inversiones que tiene un derrame muy grande, una sociedad que pasa a ser consumista, porque pasa a tener un salario importante donde la gente tenía muchas demandas aparentes insatisfechas producto de sus necesidades en el lugar de origen. Entonces eso a su vez generó una distribución de ingreso dentro de Tierra del Fuego muy importante, que por ejemplo una de las cosas más vistas es la cantidad de autos que se han vendido”. (E5, ex funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, 30 años a cargo de la comisión aduanera especial)

Infraestructura básica para el bienestar en la zona extrema fueguina

A continuación, exponemos apreciaciones de los entrevistados sobre la infraestructura básica para el bienestar y la calidad de vida en sus localidades de Tierra del Fuego, las cuales, en su calidad de zonas extremas, necesitan de un mínimo de equipamientos para resistir las condiciones climáticas adversas.

En primer lugar, adjuntamos lo planteado por un funcionario de la Municipalidad de Ushuaia, Argentina:

“Los servicios de luz, agua y calefacción están bien cubiertos en todas las localidades. Respecto a la infraestructura de las ciudades existen ciertas diferencias entre Río Grande y Ushuaia, principalmente debido a que esta última como es un polo turístico el centro está bien diseñado y existen mayores cuidados. En Río Grande no hay tanta planificación urbana, es un poco más desordenado y no luce tan moderno”. (E6, funcionario municipal Ushuaia - ARG)

En segundo lugar, presentamos una apreciación emitida por una funcionaria de la gobernación provincial de Tierra del Fuego, Chile:

“Es algo de lo que nos hemos preocupado bastante y no solo en este gobierno, es un trabajo que ha sido continuado. En todas las localidades los servicios básicos están cubiertos, sobre todo la calefacción en los hogares que es tremendamente importante. Desde diversas iniciativas se ha aportado en eso, por ejemplo, la mayoría de las estancias actualmente cuentan con paneles solares para su generación de energía. Creo que actualmente esas necesidades están cubiertas. Con la planificación urbana

han existido problemas respecto a las licitaciones que no terminan sus proyectos, pero eso escapa de nuestras manos”. (E11, funcionaria Gob. Provincial TDF-CHI)

Los funcionarios de ambos países señalan que los servicios básicos están cubiertos en sus localidades. Respecto a la infraestructura de las calles en Chile existen dificultades para concretar los proyectos de modernización, mientras que en Argentina dependiendo de si la ciudad es más turística, se destinan mayores recursos para su embellecimiento.

Conectividad de las localidades de Tierra del Fuego

La conectividad de las localidades de Tierra del Fuego con el continente es un tema prioritario, que cruza a todos los niveles de gobiernos ya sean locales o nacionales, para ambos Estados. En el presente apartado exponemos tres planteamientos de habitantes de las localidades argentinas, seguidas de tres apreciaciones de habitantes chilenos. Se intenta recabar el estado actual de las conexiones y también declaraciones sobre la prioridad en los proyectos de este tipo en la zona.

Un actual funcionario de la municipalidad de Ushuaia, respecto al estado actual de conexiones comenta:

“En Ushuaia y Río Grande contamos con aeropuertos de gran envergadura que realizan viajes constantes a capital federal (Buenos Aires) y también tiene conexiones con otras ciudades como Punta Arenas, por ejemplo. En el plano marítimo el puerto de Ushuaia está conectado internacionalmente a través de cruceros y buques de carga, es un puerto muy importante en la Patagonia Austral. Ahora se proyecta la creación de un recorrido de balsa que una Río Grande con Río Gallegos, para que los fueguinos puedan ingresar al continente sin pasar por Chile. Respecto a las rutas, la ruta 3 bordea todo el océano atlántico así que estamos conectados en ese sentido, sin embargo, es necesario realizarle mantenciones en algunos tramos que se han dañado por el uso, son rutas viejas, muy transitadas y como son públicas a veces las inversiones para ello demoran un poco más”. (E6, funcionario municipal Ushuaia - ARG)

Un empresario argentino plantea una crítica sobre el estado de las carreteras argentinas y realiza una comparación con el vecino país de Chile:

“Conectividad o rutas, se hace mantenimiento, pero no se viene resolviendo. Yo admiro la red de carreteras que tiene Chile y digo ¿por qué usamos materiales tan distintos? Si al lado tenemos una muestra y una prueba de un éxito rotundo. Obviamente es más caro, pero indudablemente cuando te pones a hablar te dicen "no bueno que en el mantenimiento siempre hay devoluciones, siempre hay coimas que se llevan los políticos y por eso es mejor hacerlo así" y eso es muy triste”. (E4, empresario TDF-ARG)

Un ex funcionario del gobierno provincial de argentina, quien estuvo 30 años a cargo de la comisión aduanera especial profundiza sobre la visión que tiene sobre Chile y su prioridad en generar conectividades entre la isla y el continente:

“¿Cuáles son las cosas que nosotros admiramos de ustedes? la tenacidad y la constancia que tienen para cumplir sus metas. Ustedes en el tiempo logran los objetivos buscados sin resignar valores. Es muy admirable. Todo el camino de integración que están haciendo, por la parte chilena de la isla para unir Punta Arenas con Puerto Williams, es admirable. Es un trabajo titánico. A partir de ahí, tendrán un inicio de desarrollo, de ocupación y de buscar alternativas, obviamente con un costo mucho más bajo que el que la Argentina pago por Tierra del Fuego. Ustedes están obteniendo resultados a más largo tiempo con mucho menor costo”. (E5, ex funcionario de Gob. Provincial TDF-ARG, 30 años a cargo de la comisión aduanera especial)

Una empresaria porvenireña, quien fuera funcionaria del gobierno provincial dos gobiernos atrás, comenta sobre la preocupación del gobierno nacional para crear rutas de calidad en Tierra del Fuego y la región en general:

“Nuestro país sin lugar a duda en lo que se ha preocupado y ha invertido es en generar las conectividades. A diferencia de la zona central y sur, desconozco hacia más al norte, las rutas aquí no están concesionadas y son de gran calidad. Ahora bien, se ha demorado muchísimo, un trabajo de décadas en algunos casos que hoy exhiben grandes resultados. Prontamente se abrirá el camino que une de norte a sur la isla y se proyecta harta inversión en turismo a partir de ello”. (E10, empresaria porvenireña - CHI)

Un ex biseremi de hacienda y economía en la región de Magallanes plantea por qué para Chile es una prioridad construir carreteras, respecto a un acuerdo con Argentina de cooperación en la Patagonia:

“La ruta en suelo chileno, de frontera la argentina de Monte Aymond a la frontera argentina de San Sebastián está en excelentes condiciones y es de gran calidad. Se construyó con prioridad por un acuerdo de ambos países, ya que como los camiones que traen provisiones a Magallanes utilizan las rutas 40 y 3 de la Patagonia argentina, se hizo un convenio de que debíamos mejorar el paso para que los argentinos lleguen desde Tierra del Fuego al continente sin problemas”. (E7, ex seremi de hacienda Magallanes - CHI)

Por último, una actual funcionaria del gobierno provincial de Tierra del Fuego, Chile, opina críticamente sobre la construcción de carreteras en el territorio fueguino. Además, plantea las futuras conexiones marítimas que se esperan concretar en la isla:

“Primero se hizo el camino para que transiten los argentinos y es un lujo la verdad. Ese pavimento durará muchos años. Ahora para conectar nuestras rutas internas también se está utilizando el mismo material, pero esa inversión se hizo ya que en algunos tramos se hizo con asfalto de menor calidad y ya quedó inutilizable, así que luego de esa falla ha mejorado la inversión. Después los viajes en ferry a Punta Arenas son regulares desde Williams y Porvenir, tenemos esa diferencia con Argentina, ya que nosotros si nos podemos conectar por esa vía sin salir del país. Ahora en Puerto Williams se proyecta la creación de un gran puerto multifuncional, para que pueda recibir cruceros y buques de gran tamaño, sin duda ayudará a su desarrollo”. (E11, funcionaria Gob. Provincial TDF-CHI)

Por una parte, tanto para Chile y Argentina mejorar la conectividad de Tierra del Fuego es un aspecto importante. Chile luego de 30 años de trabajo, por medio del cuerpo militar del trabajo, está próximo a generar las conexiones terrestres en la isla y, además, proyecta mejorar las conexiones marítimas invirtiendo en un puerto multifuncional para Williams. Por otra parte, en el caso argentino el gobierno nacional destinó grandes cantidades de dinero para generar las conectividades varias décadas atrás, por lo que hoy en conexiones terrestres exhibe un deterioro por el paso de los años. Respecto a las conexiones aéreas en la parte

chilena, hay varios aeródromos para avionetas y helicópteros que se dedican a traslados de emergencia y de pocos pasajeros. Pero de momento las características de la población no justifican la creación de un aeropuerto para aviones de gran tamaño (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2018).

En efecto, por medio de las apreciaciones de los entrevistados se devela que la conectividad es un tema prioritario para ambos países, ya que permanentemente hay proyectos para generar nuevas conectividades o mejorar las existentes. Ahora bien, entre las opiniones de los entrevistados existen pequeñas divergencias. Para los actuales funcionarios, chilenos y argentinos, de la gobernación provincial y de la municipalidad respectivamente, ponen su principal interés en las conexiones futuras marítimas que ambos Estados tienen en Tierra del Fuego. Particularmente en la creación de puertos de multipropósito y de nuevas líneas marítimas de conexión. Respecto a la opinión de los empresarios, la chilena considera que es un gran trabajo el que se ha hecho actualmente y pone atención a lo que podría generar la conectividad total de la isla, en materia de inversión turística. En cambio, el empresario argentino realiza críticas a los gobiernos nacional y provincial por el estado actual de las rutas y compara al caso chileno como un exitoso en este ámbito.

La importancia de la conectividad es un tema que, tal como los entrevistados proponen y problematizan, para las localidades de territorios aislados se vuelve preferente. Ha sido ampliamente investigado el cómo la conectividad contribuye al crecimiento de las economías tanto locales como nacionales por medio de la integración y la cobertura de las zonas extremas. La conectividad, por un lado, permite la conexión dinámica de los territorios a mercados mundiales o al nacional, y por otra parte, asegura la distribución de bienes producidos y consumidos por la población de dichos territorios (Figuroa & Rozas, 2005). Es en esa misma línea que los entrevistados recalcan en seguir mejorando en Tierra del Fuego, para ambos países.

Acceso a la educación de los habitantes fueguinos

Para la calidad de vida, no solo en zonas extremas sino en todos los lugares del mundo, el acceso a una educación de calidad es un tema que atraviesa el interés de todos los gobiernos. En el presente apartado se exponen apreciaciones de los entrevistados respecto al acceso a la educación en sus localidades de Tierra del Fuego.

En primer lugar, adjuntamos la apreciación de un académico de la U. Tierra del Fuego de Argentina:

“La educación en Argentina es gratuita en todos sus niveles. Salvo el maternal y a partir de los posgrados. Desde los cuatro años hasta el pregrado es gratuita. La Universidad Nacional de Tierra del fuego es del año 2010. Hoy tenemos 13 carreras superiores, 3 técnicas, 3 especializaciones, y ahora estamos teniendo 2 maestrías. Aparte hay institutos de nivel terciario, profesorados, superiores en ambas ciudades, Ushuaia y Rio Grande. También está la facultad de Tierra del Fuego de la Universidad Tecnológica Nacional, que tiene una serie de carreras de ingeniería, por ejemplo, electrónica, eléctrica, química y petroquímica, tienen un pie importante en Rio Grande y una sede en Ushuaia que tiene ingeniería pesquera. Así que hay una oferta sólida. A su vez, han desembarcado universidades privadas también, que funcionan con sede presencial y ofrecen abogacía y psicología”. (E1, académico Universidad Nacional de Tierra del Fuego - ARG)

En segundo lugar, adjuntamos dos declaraciones de habitantes de las localidades chilenas:

“En lo referido al seguimiento y preocupación de los Estados a las políticas de poblamiento, tema respecto del cual hice mención en el inicio de esta entrevista y que dice relación con el hecho que en tanto para la República Argentina constituye una política de Estado, para Chile lo es tan solo de coyuntura. Para mejor sustentar esta afirmación hagamos referencia al tema de la educación. Mientras en Chile, la ciudad de Porvenir, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, posee tan solo un establecimiento de educación general básica que funciona en un edificio cuya vida útil expiró hace 25 años y el Estado ha negado sistemáticamente los recursos para su reposición, en el territorio argentino poseen una docena de establecimientos para atender los requerimientos de sus educandos”. (E8, ex alcalde de Porvenir – CHI)

“Un avance importante ha sido la llegada del centro de formación técnica a esta provincia, puede atraer a hartos jóvenes y vincularlos a los sectores productivos de acá, eso es bueno, ya que la sede de la Universidad de Magallanes que está en Porvenir no ha diversificado su oferta. Por otra parte, hace años se viene intentando que la escuela básica se remodele, pero ha costado mucho la aprobación del presupuesto por

parte del gobierno. Es problemático porque superó el límite de niños entonces están aglomerados. En las otras comunas rurales están cubiertas las necesidades para su población”. (E11, funcionaria Gob. Provincial TDF-CHI)

Respecto al acceso a la educación en ambas provincias es factible y se justifica respecto a la masa crítica y las necesidades de sus localidades. Salvo la fallida remodelación de la escuela básica Bernardo O’Higgins, los entrevistados chilenos no mencionan mayores problemas para el acceso a educar a niños y jóvenes. En el caso argentino, cuentan desde hace una década con una universidad pública y de calidad para toda la provincia.

Acceso a la salud en Tierra del Fuego

Para cerrar los indicadores en los cuales hemos decidido comparar la actual calidad de vida que ofrecen ambos países en Tierra del Fuego, el último punto que hemos considerado es el acceso a la salud de sus habitantes. Un problema recurrente para habitantes de zonas extremas es respecto los tratamientos médicos en los que, históricamente, han debido trasladarse a ciudades con mayores capacidades para la atención. A continuación, se presentan las apreciaciones de los entrevistados respecto al acceso a los servicios de salud en sus localidades de Tierra del Fuego.

En primer lugar, un académico argentino señala el carácter de la salud en la República Argentina y hace un panorama general de los servicios de salud en la provincia fueguina:

“Es gratuito, libre e irrestricto. Principalmente hay dos hospitales regionales de mediana - alta complejidad, uno en Ushuaia y otro en Rio Grande, y después una serie de ocho o nueve centros de atención primarias de la salud para esas ciudades y un centro de atención avanzado en Tolhuin. Por la característica de esa población, una población chica, no reviste mayores problemas. Después hay en ambas ciudades, hay una o dos clínicas privadas que también brindan servicios de salud de distintos niveles de complejidad”. (E1, académico Universidad Nacional de Tierra del Fuego - ARG)

En segundo lugar, un empresario argentino compara el acceso a la salud en Argentina y Chile, desde su experiencia:

“Estamos distintos en ese sentido, me tocó atenderme en una clínica de Punta Arenas por un cólico y me llamaba la atención ver carteles en todas las salas que decían ‘si

no paso por caja no se olvide que apenas lo toque un médico está obligándose a tener que pagar'. Es muy cruel y es así porque todo lo que nos rige en este mundo es capitalista, pero acá en la Argentina no te preguntan cuanto tienes. Si no puedes pagar igual te atienden". (E4, empresario TDF-ARG)

En tercer lugar, un ex alcalde y concejal de la comuna de Porvenir plantea una pregunta para inferir el estado actual del acceso a la salud en las localidades chilenas de Tierra del Fuego:

“Así como para graficar la respuesta a la consulta anterior hicimos referencia al tema educacional, veamos para esta lo que ocurre en materia de salud. Te devuelvo una pregunta: ¿Cómo es que, habiéndose construido un edificio hospitalario moderno, debidamente equipado, en toda la provincia no existen médicos especialistas?” (E8, ex alcalde de Porvenir – CHI)

En cuarto lugar, un funcionario de la Municipalidad de Porvenir plantea un panorama general de la infraestructura hospitalaria en la provincia:

“Tenemos buena infraestructura hospitalaria, el problema es la falta de personal para procedimientos de mediana o alta complejidad y también de médicos especialistas para tratamientos largos. Y esa situación que te comento es aquí en Porvenir, en las otras localidades es más crítico aún. Cuando tenemos urgencias hay que evacuar de inmediato. En ese sentido tenemos una alta dependencia a Punta Arenas para las urgencias, las operaciones y los tratamientos en general. Date una vuelta por el hospital de Punta Arenas y te aseguro encuentras a conocidos de acá”. (E12, funcionario municipal Porvenir - CHI)

Respecto al acceso a la salud son evidentes las diferencias entre ambos países. Si bien el acceso básico está cubierto en Chile, para atenciones de mediana o alta complejidad los habitantes de Tierra del Fuego deben cruzar al continente para atenderse. Si consideramos que la atención pública, tal como se replica en el caso nacional, son trámites que llevan tiempo, muchos optan por atenciones privadas. A diferencia del caso argentino donde el sistema público ofrece una mejor calidad, tal como lo expresó la segunda opinión adjuntada en este apartado.

Análisis comparado: Indicadores similares y distintos en cada país de Tierra del Fuego

Para cerrar este capítulo, realizaremos un breve resumen de los indicadores y dimensiones que, según los entrevistados, se cumplen de mejor manera en sus localidades de Tierra del Fuego. Posterior a ello, tomando en consideración nuestra hipótesis, problematizaremos en el acceso a oportunidades y bienestar de los habitantes fueguinos.

Respecto los indicadores de infraestructura básica para el bienestar y de conectividad de la provincia de Tierra del Fuego con el continente, es bastante similar para ambos países lo señalado por los entrevistados. Tanto en Chile como en Argentina, a nivel nacional como local existe preocupación e inversiones constantes para que la provincia esté conectada con el resto del país. Las apreciaciones problematizan en que se necesita que los territorios estén conectados para integrarlos económicamente, transportando lo que se produce en la provincia, como también para la adecuada y constante provisión de bienes para las familias fueguinas (Figuroa & Rozas, 2005).

En cuanto a los indicadores que presentan diferencias entre países, en primer lugar, destacan las oportunidades laborales que ofrece cada país. Si bien la provincia argentina ofrece 65.000 puestos de empleo directo, lo que provoca que incluso chilenos migren a trabajar, lo que más llama la atención es compararla en su contexto nacional. Dicha provincia se perfila como un importante referente de buenos sueldos y de mayores oportunidades laborales que el resto del país. En cambio, en Chile esta situación de mejores sueldos no es igual, lo que se demuestra en que la provincia no se haya radicado un número importante de personas por motivos laborales. Para que pueda existir una migración interprovincial, que posibilite un futuro desarrollo sectorial, la provincia chilena debe destacar con sueldos atractivos, tal como fue el proceso migratorio en la provincia argentina (Farías & Lopez, 2016).

En segundo lugar, otra diferencia importante refiere a la estabilidad laboral. Los entrevistados argentinos comentan que en los años 90' sufrieron una fragilidad importante de cese de empleos, sin embargo, se produjo un proceso de reconversión sectorial y se potenciaron actividades como el turismo y la industria electrónica. Actualmente, señalan que dada la situación del país, hay mayor competencia por obtener los puestos de empleo, pero que no significa una fragilidad de las empresas fueguinas. En el caso chileno, tanto los entrevistados como la evidencia teórica problematizan lo poco estable de los empleos, los cuales se ven

afectados cada una década con el cierre de empresas, como fue el caso por ejemplo de la industria manufacturera o las actividades mineras (Vera, 2008). Actualmente los sectores más establecidos son la salmonicultura, la piscicultura, la fabricación de harina de pescado, la forestal Rusffin y el turismo junto a sus actividades asociadas como gastronomía y hotelería.

En tercer lugar, la distribución de ingresos presenta diferencias entre países. En el caso chileno los entrevistados problematizan respecto al real impacto en la distribución del ingreso, ya que no se percibe una mejora en los sueldos a causa de las leyes de promoción industrial. También señalan que las leyes de promoción industrial favorecen económicamente en demasía a empresas nacionales y extranjeras, pero que es poco relevante lo que queda para los fueguinos. En Argentina, los entrevistados señalan que la provincia cuenta con buenos indicadores de distribución de ingresos en el coeficiente Gini. Asimismo, señalan que el impacto en la distribución es importante y se ha visto reflejado en que actualmente en sus ciudades hay un alto poder adquisitivo y una transformación a una sociedad consumista. Desde enfoques orientados al desarrollo alternativo, este indicador es central, ya que este enfoque promueve la satisfacción de necesidades básicas, el acceso a servicios esenciales y la alta disponibilidad de puestos de trabajos bien remunerados (Márquez & Delgado, 2011). Si desde este enfoque observamos el caso de Tierra del Fuego, las diferencias son más que claras en cómo la planificación estatal provoca cambios sociales inducidos, que transforman la manera en que se organiza la vida en los territorios.

En cuarto lugar, el indicador de educación demuestra para el caso argentino avances importantes, ya que cuenta con una Universidad para toda la provincia desde el año 2010. A su vez, el acceso gratuito los propios entrevistados lo recalcan en comparación al caso chileno. En el caso de Chile, no existe una masa crítica que haga necesario contar con carreras universitarias tradicionales. Ante ello, se ha priorizado por invertir en carreras técnicas y el presente año 2021 se ha inaugurado un nuevo Centro de Formación Técnica Estatal. Ahora bien, esto ocurre en Porvenir, en el resto de las comunas -de corte más rural- el acceso a una educación de calidad sigue siendo un desafío para las distintas esferas de gobierno.

El último indicador, respecto al acceso a salud, en cuanto a infraestructura hospitalaria en ambos países los entrevistados señalan que cubren las necesidades de la población. Las

diferencias para cada país se presentan en cuanto a los tratamientos de enfermedades más severas o de la complejidad que pueden realizar en sus operaciones. En el caso chileno, existe una alta dependencia del hospital regional de Punta Arenas, en cambio en Argentina se realizan procedimientos de mediana y alta complejidad. Otro desafío importante que tiene la provincia chilena de Tierra del Fuego es respecto a la necesidad de contar con médicos especialistas, que puedan tratar a los pacientes locales, ya que por ejemplo en el caso de los pacientes crónicos deben tratarse en la capital regional, lo que implica gasto mayor en traslado y alojamiento en Punta Arenas.

Para cerrar este capítulo, en nuestra tercera hipótesis señalamos que las diferencias en el grado de modernización alcanzado por cada provincia provocan que en un territorio haya mayor acceso a oportunidades y bienestar, ofreciendo una mejor calidad de vida a sus habitantes y una mejor distribución del ingreso. Luego de realizar las entrevistas a los habitantes de Tierra del Fuego podemos señalar que, en materias ámbitos como en salud y educación, efectivamente que las ciudades hayan crecido y modernizado implica que existe una mayor masa crítica ante lo cual se hace necesaria la creación, por ejemplo, de una universidad regional o de médicos especialistas para múltiples propósitos e intervenciones. En cuanto a infraestructura y conectividad, para ambas provincias aun con su disímil desarrollo poblacional, estas necesidades están cubiertas y son prioritarias para los gobiernos. Por último, respecto a las oportunidades laborales, la estabilidad de los empleos y la distribución del ingreso se devela que ellas dependen de la idoneidad de los instrumentos de promoción industrial más que del desarrollo y modernización de las ciudades, ya que los incentivos estatales cuando operan correctamente permiten el desarrollo sectorial y una multiplicidad de inversiones, tanto públicas como privadas. En el caso de Chile, la mayor parte de inversiones son públicas porque los instrumentos no estimulan la inversión privada.

Para finalizar, debemos comprender que cada diferencia particular en los indicadores que presentan los países en Tierra del Fuego da cuenta de los rasgos que adquiere el capitalismo junto a la presencia -o ausencia- de la planificación estatal. Profundizando, de esta manera, las asimetrías, la expansión e intensificación de las desigualdades sociales, en este caso en la provincia estudiada por medio de su comparación (Márquez & Delgado, 2011).

Conclusiones

Principales hallazgos en relación con los objetivos

En términos generales, los principales hallazgos dan cuenta que las diferencias históricas en el desarrollo económico y social de las provincias de Tierra del Fuego no se simplifica tan solo en las distintas maneras que los Estados han implementado en cada país para descentralizar el poder. A saber, la descentralización política que implementó Argentina en 1991, cediendo el poder a un gobierno local (Boisier, 2004) (Cao & D'Eramo, 2019) y en Chile la desconcentración funcional de decisiones cedidas desde el gobierno nacional a autoridades de más bajo nivel, sin crear otra personalidad jurídica (García & Mansilla, 2020). Esta distinción en la autonomía de una provincia frente a la otra responde a cada proceso político y social que han atravesado, y particularmente, a si es el gobierno nacional quien tiene intereses específicos para ceder atribuciones o es la sociedad civil que se moviliza y lo exige (Mardones, 2006)

En esta tesis observamos que es un fenómeno complejo y comprendimos que para que los territorios periféricos se desarrollen, responde a cómo los gobiernos nacionales se plantean objetivos como el poblamiento o la creación de polos industriales, en un contexto en que el gasto público acompaña estos procesos para alcanzar los ciclos virtuosos y el cumplimiento de estos objetivos. En ese sentido, el rol del sector privado queda subalterno al accionar del Estado y sus incentivos, así como a la orientación de su modelo económico, tal como se devela en el caso chileno. En Chile, por una parte, aun existiendo incentivos fuertes para la inversión en Tierra del Fuego, la creación de un sistema de renta integrado produce que los beneficios tributarios que ofrece la provincia no la perfilen como atractiva para realizar inversiones, lo que demuestra que el accionar Estatal tiene fallas y el sector empresarial queda supeditado a este. Por otra parte, la apertura comercial del modelo económico chileno, en donde existen 26 tratados de libre comercio con diferentes países, provoca que la provincia con sus incentivos tributarios no sea realmente “una ley de excepción” al caso nacional, ya que la libre importación se puede realizar desde cualquier lugar del país. En efecto, nuevamente el sector empresarial depende al marco normativo que fija el modelo económico nacional (Montero, 1997) (Ruiz & Boccardo, 2014) (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2020)

Para responder a la pregunta que encauzó esta investigación ¿Cómo los distintos procesos de descentralización del poder influyen en las diferencias sociales -definidas en términos de acceso a oportunidades y bienestar- en el desarrollo histórico de las localidades de Chile y Argentina en Tierra del Fuego?, podemos señalar que:

No se trata simplemente de descentralizar recursos o decisiones para que los territorios se desarrollen. Para que esto ocurra se necesitan políticas de Estado y un fuerte apoyo desde el nivel central hacia los territorios periféricos, con objetivos e instrumentos claros, que gobiernen estratégicamente y con el paso de los años se vayan dando las condiciones políticas y sociales para adquirir su mayor autonomía. Son los intereses que tiene el poder central en las provincias los que provocan su mayor crecimiento poblacional y desarrollo económico. Luego de eso existen cambios en su estructura social que marcan las diferencias sociales de mayor acceso a oportunidades y bienestar en las localidades. La diferencia inicial reside en los objetivos que se plantea cada gobierno en el territorio. En crear procesos de cambio social inducido.

Para el caso chileno, el objetivo fue crear leyes de promoción industrial esperando que se estimule la llegada de población, lo cual no ocurrió. A distinción de caso argentino, donde el objetivo del gobierno nacional fue poblar Tierra del Fuego, para lo que decretaron leyes de promoción industrial que integraron económicamente a la isla en un contexto de creación de un mercado nacional y de protección de su economía, además de una gran inversión, gasto público y subvenciones que movilizaron a habitantes del continente migrar a la provincia fueguina.

Por último, otro hallazgo importante al que permitió llegar esta tesis fue comprender cómo se configuró cada proceso capitalista en Tierra del Fuego. Siguiendo las ideas de Serje (2017), en los márgenes y periferias se manifiesta la racionalidad y la lógica mediante las cuales el capitalismo se adapta en el territorio. En este caso, tal como lo expresamos en los capítulos de resultados, diferenciamos como en Chile se posicionó un proceso capitalista ligado a la extracción de recursos. En cambio, en Argentina, el proceso capitalista en Tierra del Fuego se ancló en una impronta tecnológica y con un fuerte aliento a incentivar la migración de personas, en base a intereses geopolíticos.

Principales hallazgos no esperados en los objetivos

Un hallazgo importante que no estaba dentro de los objetivos de esta tesis, pero que cabe recalcar, es la latencia del conflicto de Beagle en la actualidad. Es posible evidenciar dos grupos con posturas muy claras en este tema. Para quienes vivieron esta situación beligerante existen claros resabios de la guerra y posiciones nacionalistas que buscan a toda costa señalar cual provincia es mejor que otra, o insisten en recordar hechos como por ejemplo que Chile prestó sus aeropuertos a Gran Bretaña en su conflicto con Argentina por Malvinas. Mientras que, para aquellos que no vivieron en ese contexto histórico porque han migrado a Tierra del Fuego años más tarde, proponen instancias binacionales que protejan el medioambiente y que haya una mayor conexión entre ambos países en la isla, ya que están expuestos a las mismas adversidades, a saber, la lejanía con los centros de poder, la frágil seguridad alimentaria, la invasión de especies como el castor, entre muchas otras propuestas.

Otra pista no explorada importante de seguir profundizando en otros estudios corresponde a las evaluaciones económico-financieras. Particularmente en Chile, el análisis que se utiliza para aprobar proyectos y políticas públicas se orienta bajo el costo-beneficio. Una traba importante, para el caso de inversiones en zonas extremas, es que al invertir allí no existe un retorno inmediato de beneficios, por lo que dificulta la aprobación de sus proyectos en el Sistema Nacional de Inversiones. Un enfoque de análisis de costos, que propusieron dos entrevistados para subvertir dicha situación, es el análisis de costo-eficiencia. Este enfoque si permite posicionar proyectos en zonas extremas, independiente de si hay retornos inmediatos o no, ya que se preocupa en que los proyectos sean llevados a cabo de una manera eficiente.

Bibliografía

- Abu-Warda, N. (2008). Las migraciones internacionales. *Ilu. Revista de ciencias de las religiones.*, (21), 33–50.
- Albertini, C. (2012). Extremo sur: ¿por qué Chile se multiplicó por 3 y Argentina por 20? Recuperado de <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=98913>
- Ansaldi, W. (2002). De abejas, de arquitectos y de carpinteros. A propósito de “Historia y ciencias sociales”, un artículo de Carlos Astarita. *Sociohistórica*, (11–12), 13–34.
- Bekerman, M., & Dulcich, F. (2017). Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaus y el área aduanera especial de Tierra del Fuego. *Economía e Sociedade*, 26(3), 751–791.
- Beltrán, M. (2014). El análisis comparativo: Algunos aportes latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 145–174.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2018). Elección democrática de gobernadores regionales. Recuperado de bcn.cl/leyfacil/recurso/eleccion-democratica-de-gobernadores-regionales
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure*, 30(90), 27–40.
- Brower, J., & Vargas, A. (2020). Gobernabilidad y gobernanza : Alcances para una lectura compleja. *Espacios*, 41(32), 293–305.
- Burbano, F. (2003). Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política. En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. Ciudad de México: Flacso, IISUNAM, Plaza y Valdés.
- Canales, M. (2006). *Metodología de la investigación social: Lenguajes del oficio*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

- Cao, H., & D'Eramo, D. (2019). Tierra del Fuego: La última y diferente provincialización. *Realidad Económica*, 48(327), 63–94.
- Capello, M., Iglesias, L., & Cerino, R. (2019). Los determinantes de la inversión pública en las provincias argentinas. *VIII Jornadas Iberoamericanas de financiación local*. Recuperado de <https://aaep.org.ar/anales/works/works2019/capello.pdf>
- Carpinetti, N. (2009). Dinámica migratoria y promoción industrial: La inserción ocupacional en Tierra del Fuego después del poblamiento. *Papeles de Poblacion*, 15(60), 65–97.
- Castellani, A. (2009). Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. *Cuestiones de sociología: Revista de estudios sociales*, (5), 223–234.
- Comisión tributaria para el crecimiento y la equidad. (2021). *Informe sobre Exenciones y Regímenes Especiales Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad*. Recuperado de <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/comision-tributaria-para-el-crecimiento-y-la-equidad-entrega-informe-sobre/informe-de-la-comision-tributaria>
- De Mattos, C. (1989). Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción. *Nueva Sociedad*, (104), 118–126.
- Delamaza, G., Cunill, N., & Joignant, A. (2012). *Nueva agenda de descentralización en Chile: Sentando más actores a la mesa*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Diario del fin del mundo. (2020). *Más de 173.000 fueguinos*. Recuperado de <https://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2020/07/03/87389-mas-de-173000-fueguinos>
- Escalona, A. (1959). *Geopolítica mundial y geoeconomía. Dinámica mundial, histórica y contemporánea*. Ciudad de México: Ediciones Ateneo.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*.

Bogotá: ILSA.

Farías, A. H., & Lopez, J. C. (2016). Migración y heterogeneidad estructural en Tierra del Fuego. Un análisis de la desigualdad social asociada a procesos migratorios, 2004 y 2014. *IX Jornadas de Sociología de la UNLP*.

Fernández, J. (2012). *Descentralización y reforma regional en Chile: Discurso político, contexto e implicancias de la reforma constitucional del año 2009*. Universidad Complutense de Madrid.

Figuroa, O., & Rozas, P. (2005). Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial. *Cepal: Serie recursos naturales e infraestructura*.

Gáinza, Á. (2006). La entrevista en profundidad individual. En *Metodologías de Investigación Social. Introducción a los oficios*. (pp. 219–264). Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Gálvez, P. (2012). *Cormag: Una descentralización olvidada*. Universidad de Magallanes.

García, C., & Mansilla, P. (2020). Estatutos preferentes entregados al Intendente Regional. *Revista de Estudios Tributarios*, 23, 117–152.

Gonzalez de Dios, J., & Buñuel, J. (2006). Búsqueda eficiente de las mejores pruebas científicas disponibles en la literatura: fuentes de información primarias y secundarias. *Evidencias en pediatría*, 2(12), 1–10.

Hermida, M. (2017). La conformación del Estado Fueguino. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 16(63), 63–77.

Hermida, M., Cugat, J., Oyarzo, L., & Malizia, M. (2014). Historia, procesos económicos y conformación institucional del Estado y las organizaciones del sistema productivo de Tierra Del Fuego. *Inédito*, 1–5.

Hermida, Mariano. (2017). Los indicadores de la dimensión social del desarrollo sostenible, el caso de Tierra del Fuego. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias*

Sociales, 7(2).

- Hermida, Mariano. (2018). Espacio, Estado y capitalismo en Tierra del Fuego: La producción de un mercado y una violencia en la configuración del espacio fueguino, 1970 a 2015. *Estudios Socioterritoriales*, 24.
- Hermida, Mariano, Malizia, M., & van Aert, P. (2016). Migración e identidad: El caso de Tierra del Fuego. *Identidades*, 6, 34–52.
- Horlent, L. (2018). Flujos, redes migratorias e inserción laboral. La migración chilena en Ushuaia, 1947-1970. *Magallania*, 46(2), 63–83.
- Instituto chileno de estudios municipales. (2020). *Índice de desarrollo comunal. Chile 2020*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Izquierdo, M. (2015). Informantes y muestreo en investigación cualitativa. *Investigaciones Andina*, 17(30).
- Lechnert, N. (1995). Cultura política y gobernabilidad. *Instituto Federal Electoral*, 25–35.
- López Noguero, F. (2002). El Análisis de contenido como método de investigación. *XXI. Revista de educación*, 4(4), 167–180. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=309707><https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=309707>
- Mardones, R. (2006). Descentralización y Transición en Chile. *Revista de Ciencia política*, 3–24.
- Márquez, H., & Delgado, R. (2011). Una perspectiva del sur sobre capital global, migración forzada y desarrollo alternativo. *Migración y desarrollo*, 9(16), 3–42.
- Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciencia e Saude Coletiva*, 17(3), 613–619.
- Mastroscello, M. A. (2008). *Configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego*. Buenos Aires: Eumed.

- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83–98). Madrid: Instituto nacional de administración pública.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure*, 31(93), 77–88.
- Montero, C. (1997). *La revolución empresarial chilena*. Santiago de Chile: Cieplan/Dolmen Ediciones.
- Ortí, A. (1994). La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: La entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. En *El análisis de la realidad social*. (pp. 189–221). Madrid: Alianza.
- Osorio, R. (2015). Descentralización y participación de las regiones en Chile : propuesta para implementar la elección directa de. *Observatorio político electoral*, 7.
- Pinochet, A. (1968). *Geopolítica: diferentes etapas para el estudio geopolítico de los Estados*. Santiago de Chile: Estado Mayor General del Ejército.
- Prats i Catalá, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10(2001), 103–148.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (1992). *Informe sobre Desarrollo Humano 1992, una nueva visión sobre desarrollo humano internacional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Punoñanco, H. (2010). *El conflicto del Beagle en las representaciones sociales de los habitantes de la Patagonia Austral chileno-argentino en el periodo 1978-1985*. Universidad de Magallanes.
- Quiñones, M., & Acosta, M. (2015). Elementos del diseño cualitativo. En *Introducción a la sociología cualitativa*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- Rojas, F. (1999). The political context of a decentralization in Latin American: Accounting

- for the particular demands of decentralization in the region. En S. Burki & G. Perry (Eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin American and the Caribbean*. Washington D. C.: The World Bank.
- Ruffini, M. (2005). Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización. *Avances del Cesar*, 5(5).
- Ruiz, C., & Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo*. Santiago de Chile: Nodo XXI/El desconcierto.
- Ruiz, J. (2009). Análisis sociológico del discurso: Métodos y lógicas. *Qualitative social research*, 10(2).
- Schorr, M. (2013). *Argentina en la posconvertibilidad: ¿Desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Schorr, M., & Porcelli, L. (2014). La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego . Régimen promocional , perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad. *Documentos de investigación social*, (N°26), 1–30.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Serje, M. (2017). Fronteras y periferias en la historia del capitalismo: El caso de América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, 66, 33–48.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2018). *Bases para una política de territorios especiales*. Santiago de Chile: Eurosocial.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2020). *Evaluación del diseño, implementación y resultados del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE)*. Santiago de Chile.
- Tanaka, M. (2010). Desafíos de la gobernabilidad democrática. *Instituto de estudios*

peruanos.

Taylor, S., & Bodgan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos: La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.

Tello, M. (2010). Del desarrollo económico nacional al desarrollo económico local: Aspectos teóricos. *Revista de la Cepal*, 102, 51–67.

Tomassini, L. (1995). Estado, gobernabilidad y desarrollo. *Universidad Católica*.

Tonon, G. (2009). La entrevista semi-estructurada como técnica de investigación. En *Reflexiones Latinoamericanas sobre investigación cualitativa* (pp. 47–68). Buenos Aires: Universidad Nacional La Matanza.

Varesi, G. (2010). La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del desarrollo*, 41(161), 141–164.

Vera Giusti, J. (2008). Magallanes: dinámica económica y demográfica 1960-2006; leyes de excepción para el desarrollo; qué hacer y qué evitar. *Magallania*, 36(2), 63–78.

Work, R. (2001). Decentralization, governance and sustainable regional development. En W. Stohr, J. Edralin, & D. Mani (Eds.), *New Regional Development Paradigms: Volume 3, Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development (Contributions in Economics and Economic History)* (pp. 21–34). Michigan: Greenwood Press.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 38, 39–64.

Anexos

Anexo N°1: Ministerios y Secretarías del Gobierno Provincial de Tierra del Fuego, Argentina.

Ministerios	Secretarías
Jefatura de gabinete	Energía e hidrocarburos
Gobierno y justicia	Rep. Oficial en BS. AS.
Economía	General de Gobierno
Industria	Planificación estratégica, ordenamiento territorial
Agricultura, pesca y ganadería	Ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático
Salud	Legal y técnica
Educación	Desarrollo e inversiones
Ciencia y tecnología	Estado de seguridad
Desarrollo social	Malvinas, Antártida, Islas del Atlántico Sur y asuntos internacionales
Trabajo, empleo y seguridad social	
Obras y servicios públicos	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gobierno Provincial de Tierra del Fuego, Argentina.

Anexo N°2: Departamentos de la Gobernación Provincial de Tierra del Fuego, Chile.

Departamentos Gobernación Provincial Tierra del Fuego, Chile
Jurídico y extranjería
Planificación
Administración y finanzas
Social

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Gobernación Provincial de Tierra del Fuego, Chile.

Anexo N°3: Principales hechos en materia de descentralización política y administrativa en Chile.

Cuadro 2: Principales hechos en materia de descentralización política y administrativa en Chile

Año	Hecho
1826	Establecimiento de un Estado federal
1827	Suspensión de vigencia de las leyes federales
1891	Promulgación de la Ley de la Comuna Autónoma que otorgaba mayor autonomía de gasto y poder a las comunas
1925	Entra en vigencia una nueva Constitución. Señala que las leyes municipales y provinciales dependerían exclusivamente de las autoridades interiores quienes tendrían todas las atribuciones y facultades administrativas para gobernar
1935	Se establece la elección indirecta de alcaldes.
1967	Se crea la Oficina de Planificación Nacional. Se introduce una mirada regional en la planificación de las políticas públicas
1973	Junta militar emite un decreto que establece la descentralización político-administrativa en 12 regiones y un área metropolitana
1980	Se aprueba una nueva Constitución que: –Ratifica la división del territorio en regiones, gobernaciones y municipios, pero mantiene el poder político, administrativo y fiscal en el gobierno central. –Establece que todas las autoridades serían designadas por el Presidente –Consagra el carácter unitario del Estado –Señala que los Intendentes que será de la exclusiva confianza del Presidente –Otorga al Intendente la facultad de formular la política de desarrollo de la región.
1991	Una reforma a la Constitución introduce la elección popular de alcaldes y concejales. Además, se suprime la facultad del Intendente para formular la política de desarrollo de la región.
1992	Se promulga la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional que: –Ratifica que el gobierno de las regiones reside en el Intendente que será nombrado por el Presidente –Señala que los gobernadores de las provincias también serán designado por el Presidente –Establece la existencia de un Consejo Regional que, junto al Intendente, formarán parte del gobierno regional.
1993	Se modifica la composición de los Consejos Regionales estableciendo la elección indirecta de sus miembros a través de un colegio electoral conformado por los concejales de las comunas.
1996	Se reforma el método para elegir alcaldes y concejales
2004	Se reforma el sistema electoral para elegir alcaldes y concejales. Se separan ambas elecciones.
2012	Se establece que los miembros del Consejo Regional serían elegidos por sufragio popular a través de votación directa de los ciudadanos.

Fuente: Página 13. Texto: Osorio, R. (2015). Descentralización y participación de las regiones en Chile: Propuesta para implementar la elección directa de intendentes. Observatorio político electoral.

Consentimiento informado³

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN TIERRA DEL FUEGO: UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE CHILE Y ARGENTINA EN SUS PROCESOS DE TRANSFERENCIAS DE PODER.

I. INFORMACIÓN

- Ud. ha sido invitado/a a participar en la investigación “Descentralización política en Tierra del Fuego: Un análisis comparado entre Chile y Argentina en sus procesos de transferencias de poder”. Se trata de una Memoria de Título para optar al grado de Sociólogo a cargo de Pedro Gospodnetić, investigador responsable, bajo la dirección de la Profesora Emmanuelle Barozet, académica del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. El objetivo general de esta investigación es identificar de qué manera los distintos procesos de descentralización política influyen en las diferencias sociales -en términos de acceso a oportunidades y bienestar- en el desarrollo histórico de las localidades de Chile y Argentina en Tierra del Fuego. Usted ha sido seleccionado/a porque su ocupación y lugar de trabajo se relacionan con los temas tratados en la memoria de título.
- Para decidir participar en esta investigación, es importante que considere la siguiente información. Siéntase libre de preguntar cualquier aspecto que no quede claro:
- **Participación:** Su participación consistirá en una entrevista de duración aproximada entre 45 minutos a una hora. Los temas que abordará esta entrevista serán principalmente respecto a su trayectoria laboral y evaluaciones a las oportunidades laborales, acceso a

³ Consentimiento elaborado en base al documento “Formulario tipo de Consentimiento Informado” del Comité de Ética de la Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en <http://www.facso.uchile.cl/facultad/presentacion/107053/comite-de-etica-de-la-investigacion>

bienestar y gestión territorial en Tierra del Fuego. La entrevista será grabada para que el investigador proceda a su posterior transcripción.

- **Riesgos:** La investigación no supone riesgos, no obstante, en la entrevista se dará la oportunidad para que detalle opiniones personales, lo cual depende plenamente de su propia disposición a hacerlo.
- **Beneficios:** No recibirá ningún beneficio directo, ni recompensa alguna por participar en este estudio. No obstante, su participación permitirá generar información de utilidad para una tesis de pregrado.
- **Voluntariedad:** Su participación es absolutamente voluntaria. Tendrá la libertad de contestar las preguntas que desee, como también de detener su participación en cualquier momento que lo desee. Esto no implicará ningún perjuicio para usted.
- **Conocimiento de los resultados:** Tiene derecho a conocer los resultados de esta investigación. Para ello, el investigador le hará llegar los resultados vía mail.
- **Datos de contacto:** Si requiere de más información, o comunicarse por cualquier motivo relacionado con esta investigación, puede contactar al Investigador Responsable de este estudio:
 - **Pedro Gospodnetić**, teléfono: +569 45279967
 - Dirección: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Av. Ignacio Carrera Pinto 1045, Ñuñoa, Santiago.
 - Correo Electrónico: pgospodnetic@gmail.com

II. FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo,,
acepto participar en el estudio “Descentralización política en Tierra del Fuego: Un análisis comparado entre Chile y Argentina en sus procesos de transferencias de poder” en los términos aquí señalados.

Declaro que he leído (o se me ha leído) y (he) comprendido, las condiciones de mi participación en este estudio. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y estas han sido respondidas. No tengo dudas al respecto.

Mail:

Fecha:

Firma:

Pauta de entrevista

Entrevistado:

A) Trayectoria personal.

Para comenzar, hablaremos de su trayectoria personal. Usted vive en _____.

- 1) ¿Es nacido en dicha localidad? / ¿Desde hace cuánto vive en Tierra del Fuego?
Actualmente, su ocupación y lugar de trabajo es _____.
 - 2) ¿Desde hace cuántos años trabaja en dicha ocupación?
 - 3) Para entender mejor su trayectoria, quisiera saber si ¿se ha desempeñado en algún otro trabajo previamente?
-

B) Evaluación de oportunidades y bienestar.

- 4) Actualmente, ¿Cómo ve las oportunidades laborales para la comunidad en su localidad?
 - 5) ¿Cómo ve las oportunidades laborales para la comunidad en su provincia en general?
 - 6) En el presente, ¿existe mayor o menor estabilidad laboral para la comunidad respecto a décadas anteriores?
 - 7) ¿Por qué ha cambiado -o se ha mantenido- según su parecer la estabilidad laboral respecto a décadas anteriores?
 - 8) Actualmente, ¿Cómo describiría el acceso a la educación en su localidad? ¿Siempre ha sido así?
 - 9) Actualmente, ¿Cómo describiría el acceso a la salud en su localidad? ¿Siempre ha sido así?
-

C) Evaluación gestión territorial.

- 10) ¿Cómo describiría el interés del gobierno nacional con el desarrollo de su provincia?
¿Y del gobierno regional?
- 11) ¿Cree usted que los políticos locales tienen la capacidad para incidir en el desarrollo de su provincia?

- 12) ¿En qué deberían enfocarse los políticos locales para favorecer el desarrollo y a los habitantes de su provincia?
- 13) Entendiendo la descentralización política como el traspaso de competencias y de decisiones desde el nivel central a regiones. ¿Cree usted que la descentralización política puede favorecer el desarrollo de su provincia? ¿De qué manera?
- 14) ¿Sabe usted cómo se diseñan los planes de desarrollo para su provincia? ¿Son desde el nivel central o a nivel local?
- 15) ¿En qué ámbitos cree que deberían enfocarse las políticas públicas en su localidad y provincia?
- 16) ¿Cuál cree usted que es el futuro de su provincia? ¿La industria? ¿El turismo?
- 17) Actualmente, ¿En qué se enfoca la matriz productiva en su localidad? ¿Y en su provincia en general?
- 18) Actualmente, ¿Cuál es la lógica de desarrollo de su provincia?

D) Leyes e instrumentos.

- 19) ¿Conoce alguna ley o beneficio especial para su provincia por tratarse de una zona de condiciones extremas?
- 20) En su experiencia, ¿Ha notado cambios en su provincia gracias a dichas leyes de promoción?
- 21) Según su opinión, ¿Cuáles son las principales fortalezas de dichas leyes?
- 22) Según su opinión, ¿Cuáles son las principales limitaciones de dichas leyes?
- 23) ¿Qué aspectos, ámbitos o enfoques cambiaría de dichas leyes?
- 24) Según su opinión, ¿Estas leyes están diseñadas para favorecer a empresarios o realmente tratan de descentralizar recursos y potenciar el desarrollo de su provincia?
- 25) ¿Hay algún tema que no hemos abordado y le parece pertinente para esta investigación?