

Miguel A. Mastrocchio

LA ECONOMÍA DEL FIN DEL MUNDO

**Configuración, evolución y perspectivas
económicas de Tierra del Fuego**

*A mi esposa Esther
y a nuestros hijos Laura y Esteban.*

A mis padres Rafa y Miguel.

PREFACIO

Publicar este libro tiene para mí un significado muy especial, ya que lo he concebido como un agradecimiento al lugar en el que junto con mi esposa pudimos construir una familia, y en el cual se ha desarrollado casi la totalidad de mi vida profesional. Siento que de esta manera estoy devolviendo a la Tierra del Fuego una parte de lo mucho que me dio en estos treinta años.

Más allá de esta motivación de índole, si se quiere, emocional, he tenido el propósito de compendiar una serie de observaciones sobre la realidad económica fueguina, esperando con ello satisfacer una parte de la demanda que al respecto puedan ejercer profesionales, docentes y estudiantes de distintas disciplinas, funcionarios, periodistas y el público en general interesado en esta temática.

Siendo entonces el objetivo central de la obra el de contribuir a la difusión de tales aspectos, la misma se sitúa al comienzo en el plano de la economía descriptiva, acudiendo a distintos indicadores para trazar una caracterización estructural y sectorial del sistema en su conjunto. He limitado a lo estrictamente necesario el uso de cifras, porcentajes y tabulados, con el objeto de que el texto no resulte árido para un lector no especializado. Del mismo modo, procuré transmitir con la mayor sencillez de que he sido capaz algunos conceptos teóricos que sustentan el análisis.

La sección dedicada a la evolución histórica de la economía fueguina abarca un período muy extenso, desde 1880 hasta casi nuestros días, por varias razones. La primera es que si bien hay muchos estudios históricos de gran valía realizados por importantes autores, casi todos ellos tienen como límite en el tiempo la segunda década del siglo pasado, con la excepción del escrito por el Dr. Canclini que comprende “desde la prehistoria a la provincia”. La segunda es que ninguna de esas obras define como su tema principal a la economía, de la cual se ocupan sólo en forma parcial, debido a que sus enfoques están centrados en otros aspectos u orientados a una visión más general. Por mi parte, debo expresar que mantengo una deuda con ese rico acervo cultural, el cual me ha permitido adentrarme en la historia de la región y empezar a comprender varios de los asuntos de los que me ocupo aquí.

Otra razón de la extensión de ese tramo es que no se trata de una obra de historia económica, cuya redacción hubiera requerido un trabajo de investigación de documentación original y de análisis general que supera en forma holgada mis posibilidades. En cambio, es una reseña sustentada en antecedentes bibliográficos, diversas publicaciones de tipo periodístico, testimonios de protagonistas y vivencias personales, interpretados y elaborados según “mi leal saber y entender” hasta llegar al resultado que el lector tiene ahora en sus manos.

Además, el trabajo llega hasta el momento presente después de haber considerado que, en tanto todo proceso económico es algo dinámico, no resulta posible determinar un final. Por otra parte, la economía fueguina experimentó en los primeros

años del Siglo XXI unos cambios lo suficientemente significativos como para justificar su inclusión, asumiendo el riesgo de perder en alguna medida la objetividad que puede brindar una mirada en perspectiva.

Debo apuntar que en muchos pasajes del libro, el análisis se posiciona en el plano de la economía normativa o del “deber ser”, en el que juegan consideraciones no sólo de índole económica, sino también políticas, morales e institucionales. Creo que hay una cierta dosis de injusticia cuando se ingresa en ese terreno para estudiar el pasado, dado que el observador mira hacia atrás teniendo a mano un caudal de información del cual el actor en su momento carecía, o poseía sólo en parte. Asimismo, al enfocar el presente, la interacción de una pléyade de agentes (sindicatos, empresarios, economistas, políticos aliados y opositores, órganos legislativos, periodistas) en el proceso de toma de decisiones, convierten a la política económica bajo estudio en una materia tan volátil que torna difícil formular opiniones terminantes.

Los acontecimientos son relatados acudiendo al recurso de inscribirlos en un contexto global, del que forman parte los avatares de la política económica nacional e internacional y la evolución de las corrientes de pensamiento económico, elementos que de diversas maneras han influido sobre el devenir de aquellos.

Si este trabajo sirviera para promover en el ámbito provincial la discusión fundamentada e incluso la polémica comprometida y apasionada sobre los asuntos que en él se tratan, me atrevería a interpretar ello como un éxito.

AGRADECIMIENTOS

Escribir este libro me llevó más tiempo del que hubiera esperado, debido, antes que a cualquier otro motivo, a cierta inconstancia de mi parte. En esos años, sometí a varias personas al martirizante ejercicio de leer borradores, responder consultas y redactar comentarios. Las primeras sufrientes víctimas de esa conducta fueron mi esposa Esther, gran lectora y apoyo tan imprescindible como incondicional, y mis hijos Laura y Esteban, quienes por su condición compartida de colegas en mi profesión, no pudieron menos que hacer sus respectivos aportes. Laura, además, amplió su participación haciéndose cargo del procesamiento de datos de la Encuesta Permanente de Hogares y acercándome los informes de la Fundación Observatorio PYME.

También varios colegas y amigos no sólo toleraron con admirable estoicismo mi hostigamiento, sino que me auxiliaron con sus valiosas participaciones. Fernando H. Laveglia contribuyó con su refinado análisis y sus certeros comentarios sobre el desarrollo de la política económica nacional, así como con la discusión de algunos aspectos teóricos, cuestión esta para la que también recibí la ayuda de Isaías Covarrubias. Alberto Garófalo y Gerardo Scotto me brindaron sus expertos conocimientos sobre el subrégimen industrial de la ley 19.640 y compartieron conmigo sus opiniones sobre la evolución de la economía provincial. Lo mismo hicieron Mariano Viaña, Fernando Elicabe y Raúl Berrone, quienes me transmitieron además varias de las experiencias adquiridas en el ejercicio de la acaso insalubre tarea de conducir el ministerio de economía fueguino. Norma Álvarez aportó importantes observaciones sobre los orígenes del desarrollo de un mercado inmobiliario y el fomento a la actividad de la construcción. Pablo Wolaniuk cooperó en el análisis de las distintas actividades primarias y en el enfoque general del libro, mientras que mis jóvenes colegas Valeria Gussoni y Martín Elicabe me hicieron llegar sus acotaciones sobre los capítulos dedicados a los recursos productivos y la estructura sectorial. Amigos como Carlos Zampatti, Carlos Henninger, Mario Ebarlin y Jorge Méndez también me acercaron material y comentarios que resultaron de gran utilidad para mí.

Una mención muy especial corresponde a mis ex compañeros de la Dirección General de Estadística y Censos de Tierra del Fuego, y en particular a María Luz Di Marco, Sandra Dalmazzo y Patricia Cuomo, quienes me posibilitaron el acceso a información actualizada y pertinente, que resultó sustancial para la conformación de este libro. También agradezco la cooperación del personal de la “Biblioteca Popular Sarmiento”, de Ushuaia.

A todos ellos, y al Dr. Juan Carlos Martínez Coll, de la Universidad de Málaga (España) les hago llegar mi reconocimiento por haberme alentado de diversas maneras a cumplir con un caro objetivo que en algún momento creí inalcanzable.

Ushuaia, mayo de 2008

M.A.M.

INDICE

PREFACIO

PRIMERA PARTE

ASPECTOS GENERALES

Capítulo 1

Los recursos productivos

- 1.1. El marco teórico
- 1.2. Los recursos naturales
- 1.2.1. Superficie, relieve, cursos y espejos de agua
- 1.2.2. Pasturas, bosques, subsuelo, el mar
- 1.2.3. Ubicación geográfica y desventajas competitivas ...
- 1.3. El capital humano
- 1.3.1. Indicadores demográficos
- 1.3.2. Población y pobreza
- 1.3.2.1. La línea de la pobreza
- 1.3.2.2. Necesidades básicas insatisfechas
- 1.3.2.3. Privación material
- 1.3.3. La ocupación de la mano de obra
- 1.4. La infraestructura y el equipamiento
- 1.4.1. Puertos, aeropuerto, red caminera
- 1.4.2. Vivienda, educación, salud
- 1.4.3. El equipamiento productivo

Capítulo 2

La estructura sectorial

- 2.1. El marco teórico
- 2.2. El sector primario
- 2.2.1. Ganadería y agricultura
- 2.2.2. Pesca
- 2.2.3. Minería
- 2.3. El sector secundario
- 2.3.1. Industria manufacturera
- 2.3.2. Construcción
- 2.4. El sector terciario

Capítulo 3

El sector público

- 3.1. El marco teórico
- 3.2. La discusión doctrinaria
- 3.3. La política fiscal
- 3.4. La herramienta presupuestaria
- 3.5. El financiamiento del Estado
- 3.6. El tamaño del sector público
- 3.7. Composición del sector público fueguino

SEGUNDA PARTE

EVOLUCION HISTORICA 1880-2001

Capítulo 4

El período fundacional (1880-1920)

- 4.1. Contexto nacional: el modelo agroexportador
- 4.2. Tierra del Fuego: el último confín
- 4.3. Las adjudicaciones de tierras

	4.4.	La fiebre del oro
	4.5.	El choque de culturas
	4.6.	La colonización penal
	4.7.	Los burgueses conquistadores
	4.8.	Tierra del Fuego, el mar y la Armada
	4.9.	El rol de las órdenes religiosas
Capítulo 5		La larga noche del estancamiento (1920-1958)
	5.1.	Contexto nacional: la industrialización sustitutiva de importaciones
	5.2.	El país no integrado
	5.3.	La isla olvidada
	5.4.	El aporte de los inmigrantes italianos
Capítulo 6		La era del petróleo y la importación (1958-1980)
	6.1.	Contexto nacional: del primer peronismo al desarrollismo
	6.2.	Una gestión transformadora
	6.3.	Contexto nacional: ciclo económico y crisis política
	6.4.	La restricción estructural
Capítulo 7		Promoción, diversificación productiva y desarrollo (1980-2001)
	7.1.	La ley 19.640
	7.2.	Contexto nacional: del Pacto Social a la apertura de Martínez de Hoz
	7.3.	Desarrollo y distribución del ingreso en tiempos difíciles
	7.4.	Contexto nacional: el péndulo vuelve a oscilar
	7.5.	Expansión demográfica y diversificación productiva
	7.6.	Contexto nacional: el Plan de Convertibilidad
	7.7.	De Territorio Nacional a Provincia
	7.8.	Contexto nacional: el colapso de 2001
	7.9.	El impacto de la crisis en Tierra del Fuego
EPÍLOGO		SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS
Capítulo 8		Crisis, caída, recuperación... y nueva crisis
	8.1.	Tierra del Fuego después del temblor
	8.2.	Una ventana de oportunidad (¿perdida?)
	8.3.	La bomba del “megapase”
Capítulo 9		Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
	9.1.	Contexto nacional: las dificultades del distribucionismo ..
	9.2.	Insolvencia fiscal y rol del Estado
	9.3.	El mercado laboral: una buena noticia
	9.4.	La población como dilema
	9.5.	Los desafíos para una nueva economía
		9.5.1. Oportunidades y amenazas
		9.5.2. Fortalezas y debilidades
	9.6.	Apuntes finales
		Referencias Bibliográficas

PRIMERA PARTE
ASPECTOS GENERALES

*“La economía es algo difícil y técnico,
pero nadie lo cree”*

JOHN MAYNARD KEYNES

*“La economía es un asunto esencialmente político,
así que todos opinan”*

PAUL KRUGMAN

En la primera parte de esta obra se brindará al lector una aproximación a los aspectos generales que caracterizan a Tierra del Fuego desde el punto de vista económico, enfocando su disponibilidad de recursos, su estructura sectorial y la configuración de su sector público.

En lo que se refiere al primero de los aspectos mencionados, analizaremos la dotación de los llamados *factores productivos*, en tanto resultan los elementos que condicionan de una manera esencial toda actividad productiva. Tierra del Fuego posee una serie de peculiaridades derivadas de su situación geográfica, de las que surgen unas cuestiones climáticas particulares —que afectan tanto a la población como a las empresas— así como una relación especial con los principales centros de producción y de consumo de la Argentina y del mundo. Todo ello incide de un modo determinante en la problemática bajo estudio, que procuraremos identificar aquí.

Con el análisis de la conformación de los sectores productores de bienes y servicios, por su parte, se ofrecerá un panorama del grado de desarrollo alcanzado por la economía y, asimismo, una base para evaluar sus perspectivas futuras.

El Estado, en todas las economías modernas, tiene un rol sustantivo como agente económico, interactuando con el sector privado y —modernamente— con las ONGs o “tercer sector”. Por tanto, aportaremos también en el capítulo respectivo una visión acerca de la composición y las particularidades del sector público fueguino.

CAPITULO 1 – LOS RECURSOS PRODUCTIVOS

1.1. EL MARCO TEÓRICO

La teoría económica puntualiza que la producción de los bienes físicos y los servicios destinados a la satisfacción de las múltiples necesidades humanas, se lleva a cabo mediante combinaciones de ciertos recursos, a los que denomina *factores productivos*. Los grandes autores clásicos, que vivieron en Europa entre fines del siglo XVIII y mediados del XIX, clasificaron a esos factores en tres grandes grupos, la *tierra*, el *trabajo* y el *capital*, lo cual resultaba acorde a la realidad socioeconómica de esa época y ese lugar. Pese el tiempo transcurrido, dicha clasificación se sigue empleando en nuestros días para el estudio de los problemas económicos, pero complementada con otros elementos que, aunque intangibles, resultan de creciente importancia en las sociedades modernas: por un lado, la *capacidad empresarial*, considerada hoy como un factor productivo más, y por el otro el conocimiento (asociado al factor trabajo) y el entorno tecnológico (vinculado al capital).¹

Por *factor tierra* entendemos al conjunto de los recursos naturales en general, lo cual significa que la denominación involucra a aquellos medios provistos directamente por la naturaleza, sin intervención humana. El término “tierra”, además, se debe interpretar en un sentido amplio, ya que se refiere no sólo a las cultivables y a aquellas que disponen de pasturas, sino también al espacio urbano, a los bosques y los minerales del subsuelo, y a las riquezas del medio hídrico.

En cuanto al *factor trabajo*, comprende a las habilidades y competencias de la población que interviene en el proceso productivo. Se trata del *capital humano* y constituye por ende el elemento de producción básico. El análisis económico considera en particular a los *trabajadores* que aportan la oferta de mano de obra al mercado laboral.

El *factor capital*, por su parte, abarca a las construcciones —tales como fábricas, depósitos, caminos y puentes— así como a las máquinas, equipos, grandes aeronaves, barcos, camiones y otros medios de transporte, etc. En otras palabras, son los bienes que sirven para producir más bienes, aunque también están comprendidos en este grupo los edificios destinados a viviendas, escuelas, hospitales, etc., todos los cuales generalmente tienen una vida útil de muchos años. Para evitar confusiones, conviene recordar aquí que el dinero sólo es considerado capital cuando va a ser gastado en la producción de bienes y/o servicios, distinguiéndoselo entonces con la denominación de *capital financiero*.

La *capacidad empresarial* está referida a la organización del proceso de producción, y se define a partir de la aptitud de un individuo o una empresa para combinar los restantes factores, con el objeto de alcanzar una operación lo más eficiente posible.²

Estas definiciones permiten concluir que la capacidad económica de una región o un país depende, de manera esencial, de su dotación de factores productivos,

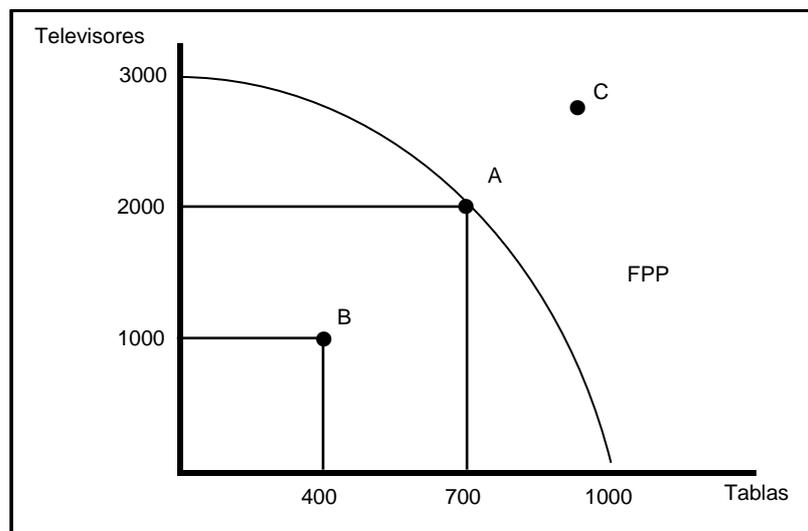
¹ En las economías modernas, esas divisiones suelen resultar difusas. La tierra está en manos de grandes terratenientes y de minifundistas; son trabajadores tanto los operarios de la construcción como los altos ejecutivos de corporaciones internacionales; y la propiedad de muchas grandes empresas está distribuida entre miles de pequeños accionistas.

² La medida de la eficiencia económica surge de la relación entre el costo de los recursos utilizados para producir y el valor del producto. Cuanto menor resulte dicha razón, mayor será la eficiencia.

analizada tanto en términos de cantidad como de calidad, y de la forma en que esos recursos se combinan. Para una mejor ilustración del concepto, podemos recurrir a uno de los modelos más sencillos del análisis económico, conocido como *Frontera de Posibilidades Productivas (FPP)*.

Los modelos económicos son representaciones simplificadas de la realidad, por lo general formalizados mediante herramientas matemáticas y basados en uno o más supuestos, los cuales son utilizados por los economistas para estudiar uno o más fenómenos. Se trata de un recurso analítico comparable a las maquetas del cuerpo humano con las que los médicos explican anatomía: aunque no *son* la realidad, permiten comprenderla.

En este modelo partimos del supuesto de estar ante una economía que produce sólo dos bienes: tablas de madera y televisores; además, diremos que la industria maderera y la electrónica emplean en conjunto a la totalidad de los factores productivos disponibles. Otro supuesto consiste en que si esa economía emplea todos sus recursos en los aserraderos, produce 3.000 tablones por año y ningún televisor; en el caso extremo contrario, si las fábricas electrónicas absorben la totalidad de los factores, la economía elabora 1.000 aparatos de televisión. Ello determina una frontera de posibilidades productivas que en el gráfico siguiente está representada por la curva *FPP*. Entre tales extremos, ambas ramas fabriles se dividen los recursos en diversas combinaciones, con una de las cuales –por ejemplo– producen 700 tablones y 2.000 televisores; designamos a esta última con la letra A.



En el punto B, en tanto, la economía produce 1.000 televisores y 400 tablas, pero por alguna razón hay recursos ociosos o subocupados (trabajadores sin emplear y/o máquinas sin utilizar) y entonces la producción se ubica *por debajo* de la frontera potencial. Naturalmente, ese nivel productivo podría aumentar si la economía avanzare hasta lograr la *ocupación plena y eficiente* de los recursos, situación que en el gráfico está representada por cualquiera de los puntos ubicados *sobre* la frontera. En cambio, si la economía se propusiera alcanzar un nivel de producción superior, por ejemplo llegando al punto C, debería incrementar su dotación de recursos, incorporando trabajadores y/o máquinas, de manera de desplazar hacia la derecha la curva FPP. En el primer caso, el avance desde el punto

B hacia el A responde a medidas denominadas *de corto plazo* o *coyunturales*, ya que los recursos existen y sólo debe lograrse su utilización plena; en cambio, el segundo caso implica acciones de *largo plazo* para provocar cambios estructurales.

Estados Unidos es desde hace tiempo la economía más poderosa del planeta, merced a la feracidad y extensión de sus tierras, las competencias laborales de su numerosa y bien instruida población, la eficiencia de sus empresarios y un equipamiento nutrido y moderno. Japón, aunque carece de recursos territoriales vastos, ha disfrutado de fuertes crecimientos económicos a partir de su extraordinaria capacidad para generar ahorro interno (volcado como inversión para la ampliación de su equipo de capital), de su buena organización productiva y del notable rendimiento de su mano de obra (es decir, de su alta productividad).

Diversas combinaciones de escasez o ineptitud territorial, carencia de equipamiento y bajos niveles de educación y/o capacitación tanto de sus segmentos empresarios como de la fuerza laboral condicionan en forma negativa las posibilidades de progreso económico en muchos países de Asia, África y América Latina.

Pese a ello, como apuntamos con anterioridad, es importante tener en cuenta la influencia que el conocimiento y las innovaciones tecnológicas han adquirido en el presente, dado que mediante su incorporación ciertos países o regiones consiguen superar, por ejemplo, sus desventajas territoriales y alcanzar estándares de vida satisfactorios para sus poblaciones.

A continuación procuraremos describir las características que en Tierra del Fuego poseen los primeros tres recursos productivos mencionados, poniendo especial énfasis en algunos aspectos esenciales, tales como los rigores climáticos, las peculiaridades del relieve, la distancia a los grandes centros de producción y consumo, la dinámica poblacional, etc. En cuanto a la capacidad empresaria, nos referiremos a ella en la segunda y tercera parte de este libro, cuando abordemos el análisis sobre la evolución histórica y las perspectivas de la economía provincial.

1.2. LOS RECURSOS NATURALES

La extensión y la topografía del *territorio*, su *ubicación* relativa, el *clima* y la disponibilidad de *materias primas*, definen fuertemente las perspectivas económicas de una región; más aún, tales características determinan un patrón de asentamiento poblacional. Ello sigue siendo así, por más que —como hemos señalado— en la actualidad el avance tecnológico supedita fuertemente ese determinismo del medio que poco tiempo atrás era indiscutible³. Por esto, resulta importante abordar los datos que permiten una descripción de estos aspectos de la realidad fueguina.

1.2.1. Superficie, relieve, cursos y espejos de agua

La superficie de la provincia es de 1.002.445 km², lo que representa algo más de una cuarta parte del total del país. Sin embargo, es necesario considerar que cerca de un millón de kilómetros cuadrados de dicha área corresponden al sector antártico, y que la mayor parte de su población, así como prácticamente la totalidad de sus unidades productivas, se asientan en la porción argentina de la Isla Grande de Tierra

³ FERRUCCI (1997)

del Fuego. Por tal motivo, a esta última —cuyos habitantes suelen denominar, simplemente, *la isla*⁴— se hará referencia en este tramo del análisis.

Una primera mirada a la isla, entonces, permite comprobar lo escaso de su territorio, cuya superficie de unos 21.000 km² es menor que la de Tucumán, la provincia más pequeña del país. Ello también la diferencia en el contexto de la región patagónica de la que es integrante, caracterizada por su dilatada extensión.

<i>Tierra del Fuego es pequeña en el contexto de la extensa Región Patagónica</i>	
Provincia	Sup. (km²)
Neuquén	94.078
Río Negro	203.013
Chubut	224.686
Santa Cruz	243.943
Tierra del Fuego (*)	21.571

(*) corresponde a la Isla Grande solamente

Fuente: INDEC (2000)

En el espacio territorial de la isla se advierten dos grandes áreas, atendiendo a las características del relieve: en el sur, la región andina, y en el centro y norte, la extraandina⁵. No obstante, las peculiaridades de clima, topografía y comunidades vegetales presentes posibilitan una división más detallada, en tres *zonas agroecológicas*, las cuales (nombradas en sentido sur-norte) son: la zona *cordillerana*, coincidente con la antes mencionada región andina, la zona de transición conocida como *ecotono o parque fueguino*, y la *estepa magallánica*⁶.

Un viajero que inicie su recorrido desde las orillas del casi mítico Canal Beagle en dirección al norte, atravesará primero la bellísima zona cordillerana, que abarca una franja comprendida entre la costa sur de la isla y una línea imaginaria que coincide aproximadamente con el paralelo de 54° 30' latitud Sur, y que hacia el Este llega hasta el Océano Atlántico entre las desembocaduras de los ríos Lainez e Irigoyen. Es esta una comarca de montañas con alturas que llegan a los 1.600 metros, cubiertas hasta los 600 m. por un monte denso, las cuales se alternan con valles profundos. El atractivo del paisaje se completa con numerosos ríos y arroyos, la mayoría correntosos y de caudales reducidos, así como con varios espejos de agua; el mayor de estos es el lago Fagnano, cuya superficie de 1.138 km² la Argentina comparte con Chile⁷. Con nevadas intensas y frecuentes, el clima es frío y húmedo, por lo que el suelo y los cursos de agua —al igual que en toda la isla— se congelan durante el invierno.

A continuación, nuestro imaginario excursionista comenzará a adentrarse en el escenario del ecotono que —ocupando la franja central, desde la región cordillerana hasta el curso del río principal de la isla, denominado Grande— tiene un atractivo diferente, a partir de una topografía más moderada. Los valles son más anchos y menos profundos, y se intercalan con planicies de altura intermedia,

⁴ PROSSER GOODALL (1979)

⁵ BONDEL, FONT Y PEREZ (1995)

⁶ WOLANIUK (1998)

⁷ De ese total, 545 km² corresponden a su porción argentina. INDEC (2000)

conocidas como *pampas*, mientras que la presencia de la masa boscosa va disminuyendo paulatinamente a medida que se avanza hacia el norte. También hay varios espejos de agua, entre los que se destacan los lagos Yehuín y Chepelmuth, mientras que los ríos —a favor del relieve suave— corren más lentamente sobre cauces con numerosos meandros. Las nevadas resultan algo menos frecuentes e intensas que en la cordillera, aunque el clima sigue siendo frío. Por su extensión, algunos autores han dividido a esta zona en tres subregiones, designadas como *ecotono costa norte*, *costa sur* y *de cordillera*, atendiendo a las variaciones climáticas y a la distribución y abundancia relativa de las comunidades vegetales.

Superado el cauce del río Grande el paisaje se vuelve más agreste, indicando que se ingresa en la estepa magallánica, una gran planicie caracterizada por la casi total ausencia de árboles. Es válido recordar, como elocuente descripción de esta peculiaridad, que los pobladores locales y, particularmente, los pescadores deportivos aplican a cierto paraje rural ubicado sobre la margen norte del río citado la denominación de *El Arbolito*, aludiendo al único ejemplar arbóreo que se encuentra en varios kilómetros a la redonda. Identificada por los fuertes vientos⁸ y la baja frecuencia de las nevadas, la zona muestra en su relieve algunas suaves ondulaciones, cada tanto intercaladas con depresiones conocidas como *cañadones*; la red hídrica corre desde el Oeste hacia el litoral atlántico, destacándose el ya mencionado Grande y el Chico como los ríos más importantes. Ningún curso de agua de Tierra del Fuego es navegable.

1.2.2. Pasturas, bosques, subsuelo, el mar

La superficie argentina de la isla equivale aproximadamente a 2.000.000 de hectáreas; cerca de 60% de ese total pertenece a los establecimientos ganaderos, denominados *estancias*. Asimismo, casi dos tercios de las tierras en producción posee pastizales naturales, mientras que el área de pasturas implantadas es muy escasa (menos de 5.000 hectáreas)⁹.

A su vez, la mitad de los pastizales se encuentra en las estancias de la estepa magallánica, donde se inició la actividad ganadera a fines del siglo XIX¹⁰. Sus principales recursos forrajeros naturales son una abundante vegetación herbácea y los *coironales* (matas de una planta gramínea conocida como *coirón dulce*).

En el ecotono, por su parte, las pasturas se ubican en las pampas, aunque en menor medida aparecen también bajo los árboles, en el llamado *sotobosque*. Finalmente, cuando se marcha hacia el Sur adentrándose en la región cordillerana, se advierte que la aptitud forrajera del suelo es sensiblemente menor¹¹, por la influencia de las ya mencionadas particularidades del relieve montañoso.

<i>Las tierras más aptas para ganadería se encuentran en la estepa y el ecotono</i>			
Uso del suelo	Estepa	Ecotono	Cordillera
Pastizales	340.380	286.472	23.443
Bosques	6.112	320.169	50.167

⁸ BONDEL, FONT Y PÉREZ (1995) señalan que aunque el promedio de velocidad del viento en esta región es de 20 km/h, se han registrado ráfagas de hasta 200 km/h.

⁹ ESTADÍSTICA Y CENSOS (2006)

¹⁰ WOLANIUK (1998)

¹¹ RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO (1997)

Otros usos (*)	14.512	43.986	29.026
----------------	--------	--------	--------

(*) viviendas, caminos, parques, superficie no utilizada o no apta, etc.

Fuente: elaboración del autor en base a datos de WOLANIUK (1998) y ESTADÍSTICA Y CENSOS (2006)

En cuanto a los recursos forestales nativos, forman parte de la región fitogeográfica argentina denominada *provincia subantártica*, y están constituidos por los *bosques andinopatagónicos*¹², que cubren una extensión estimada en 2.900.000 hectáreas, equivalentes a 6,4% de la superficie boscosa total nacional¹³.

En la región cordillerana y el ecotono de Tierra del Fuego se encuentra una quinta parte de los bosques andinopatagónicos del país, lo que la ubica en el segundo lugar de la región, detrás de Chubut. La especie predominante es la *lenga*, que muchas veces está asociada con el *guindo*, de características similares; se las puede distinguir debido a que a diferencia de esta última, aquélla es de hojas caducas. Ambas tienen aptitud maderable y son de porte elevado, ya que al competir por alcanzar la luz solar en la densidad del monte, llegan hasta los 25 metros de altura. También existe el *canelo*, cuya madera no es apreciada para la industrialización, y a medida que se avanza desde el sur en el ecotono, comienza a aparecer el *ñire*, caracterizado por su fuste tortuoso, lo que determina que sólo se lo aproveche para obtener postes o como combustible.

<i>La isla alberga 20% de los bosques andinopatagónicos del país</i>	
Provincia	Sup.boscosa (en Ha.)
Neuquén	455.000
Río Negro	434.000
Chubut	1.023.000
Santa Cruz	335.000
T. del Fuego (*)	630.000

(*) corresponde a la Isla Grande solamente

Fuente: INDEC (2000)

Una elevada proporción de la masa boscosa fueguina presenta un estado de sobremaduración por no haber sido explotada en el momento oportuno, y también es frecuente hallar ejemplares que sufren la acción de distintos parásitos. Además de ello, los recursos forestales de la isla han padecido los efectos adversos de los incendios, así como la presión ejercida tanto por el ganado que pastorea en el bosque como por el *castor*, un roedor de gran porte cuya forma de vida se relaciona intensamente con la madera y los cursos de agua. Esta especie exótica fue introducida desde Canadá en 1946 con el objeto de estimular el desarrollo de una actividad peletera; sin embargo, dicho propósito no se alcanzó, mientras que los

¹² COZZO (1967)

¹³ INDEC (2000)

embalses que estos animales construyen han inundado muchas áreas boscosas, provocando la muerte de los ejemplares arbóreos afectados. A ello se agrega su acción sobre especímenes cercanos, principalmente individuos jóvenes o *renovales*, con los fines de alimentarse y extraer material para sus diques. El control que ejercían los cazadores (el castor no tiene predadores naturales en la isla) tiende a desaparecer ante la progresiva pérdida de valor comercial de las pieles, por lo que el problema puede agravarse.

Algunas veces, varios de estos elementos se conjugan de manera negativa. En diciembre de 1978, un gran incendio afectó aproximadamente 400 hectáreas de bosques situados unos 75 km. al Noreste de Ushuaia. Más de un cuarto de siglo después, no se observaban signos de recuperación de esa masa boscosa, presumiblemente por una combinación de las causas apuntadas.

Se estima una superficie total de lengales productivos de aproximadamente 290.000 hectáreas, de las cuales 80.000 son las que se encuentran estudiadas y sobre las que se llevan a cabo los aprovechamientos industriales¹⁴.

Al igual que en otras áreas patagónicas, los recursos conocidos más importantes del subsuelo fueguino son el *petróleo* y el *gas*. Las abundantes reservas detectadas de estos combustibles se localizan predominantemente en el norte de la isla, con eje en la zona de la Bahía de San Sebastián. En 2005, las reservas comprobadas de petróleo en los yacimientos de Tierra del Fuego (*on shore* y *off shore*) representaban 1,7% del total nacional, mientras que las de gas equivalían a algo más de 10%¹⁵. Existen asimismo yacimientos de *oro* y de *minerales pesados* (magnetita, hematita, apatita, circón, titanita, granates, etc.), tanto en la costa del Canal Beagle como en el litoral atlántico entre Río Grande y el Cabo Espíritu Santo. También hay *rocas de aplicación*, denominación ésta que abarca a los áridos utilizados como insumos de la construcción, e importantes existencias de *turba*, una sustancia clasificada como un mineral de segunda categoría, formada a partir de restos vegetales depositados en un medio saturado de agua y muy ácido, lo que detiene su proceso de descomposición¹⁶. Este recurso tiene numerosas aplicaciones, sobre todo en la agroindustria, como inerte para los inoculantes de semillas de leguminosas o sustratos para la producción agrícola intensiva en invernáculos, así como en la industria cosmética y perfumera. Por otra parte, los turbales, como formaciones naturales, cumplen importantes funciones ecológicas de amortiguación en relación al ciclo hídrico y el funcionamiento de los ecosistemas asociados.

En el mar reside una parte considerable de los recursos naturales provinciales. Dado que la Argentina posee la franja del océano Atlántico que se extiende desde sus costas hasta las 12 millas marinas y además reivindica como zona económica exclusiva la que alcanza hasta las 200 millas, Tierra del Fuego detenta un valioso acervo marítimo. Si bien son aguas de difícil navegación, tanto por la frecuencia de las tempestades como por las bajas temperaturas, se destaca como cualidad significativa su baja contaminación.

En la fauna ictícola se encuentran, entre otros, el *abadejo*, la *brótola*, el *mero*, la *polaca*, la *merluza austral*, la *merluza hubbsi*, la *merluza de cola* y el *róbalo*; También la *merluza negra*, muy apreciada por la gastronomía, al igual que moluscos como la *centolla*, el *centollón*, el *mejillón*, la *cholga*, el *calamar* y la *vieira*. Además, en la porción antártica de los mares fueguinos existe en abundancia el *krill*,

¹⁴ RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO (1997)

¹⁵ INDEC (2007)

¹⁶ RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO (1997)

un pequeño crustáceo considerado como un recurso proteico potencialmente muy importante para la humanidad¹⁷.

1.2.3. Ubicación geográfica y desventajas competitivas

La ubicación relativa de su territorio constituye, sin duda, un elemento central en cualquier estudio sobre Tierra del Fuego; no en vano aparece denominada en muchos mapas antiguos como *finis terræ*. Desde nuestro enfoque, agregaremos aquí que la ubicación en el extremo austral del continente americano genera la existencia de *desventajas competitivas* para su economía.

El análisis competitivo se origina en el paradigma desarrollado por el académico estadounidense Michael Porter, que recomienda a las empresas la elaboración de unas estrategias que les posibiliten hacer frente a las acciones de la competencia (y asegurar de tal modo la rentabilidad de la inversión), basadas en el liderazgo en materia de costos y en la diferenciación de los productos. En el nivel nacional y/o regional, este análisis apunta a la capacidad de la economía bajo estudio de aumentar su ingreso, procurando identificar los elementos que promueven o limitan su crecimiento en el marco de su interacción con el resto del mundo. El enfoque, por lo tanto, se centra en la existencia de condiciones más o menos propicias para las actividades que se desenvuelven en su ámbito.¹⁸

Desde esa concepción, entonces, afirmamos aquí que el rigor del clima, por un lado, y la distancia a los principales centros urbanos del país, por el otro, determinan para las empresas radicadas en Tierra del Fuego una sensible desventaja en materia de costos.

En el primer caso, se pondera que las temperaturas son bajas incluso en la época estival, que los vientos son intensos así como la luz solar escasa, y que se registran frecuentes heladas y nevadas. Estas características combinadas afectan, y hasta llegan a impedir el normal desenvolvimiento del esfuerzo productivo, lo cual no está restringido al caso de las tareas agropecuarias, sino que también se extiende a casi todas las demás actividades. Tanto la construcción de edificios de mampostería como las obras viales deben suspenderse o demorarse durante la época de heladas, porque éstas afectan el fraguado del material, lo que conlleva un costo externo adicional. No menos importante resulta la influencia de la dureza climatológica sobre el interés y las posibilidades objetivas de los pobladores para establecerse y arraigarse en el lugar.

<i>Las temperaturas medias anuales en Tierra del Fuego (en C°)</i>					
Ciudad	2001	2002	2003	2004	2005
Ushuaia	5.8	5.4	6.3	6.6	5.8
Río Grande	5.2	4.9	6.0	6.5	5.8

Fuente: ESTADÍSTICA (2007a)

La otra desventaja competitiva derivada de la situación geográfica se origina en la distancia que separa a Tierra del Fuego de los grandes centros de producción y

¹⁷ TAVARONE (1999).

¹⁸ PORTER (1991)

consumo. Esto se debe a que la Argentina se organizó en los planos social, político y económico con eje en la *Región Pampeana*, zona que abarca unas grandes llanuras situadas entre los ríos Bermejo al Norte, y Colorado al Sur; el macizo cordillerano de Los Andes al Oeste; y el litoral marítimo al Este. Esta región cuenta con el clima más benigno y las mejores tierras y recursos hídricos; también allí están las principales ciudades —y, por ende, los mayores contingentes de población— disponiendo de una red de infraestructura que no existe en otros puntos del territorio argentino. Las restantes zonas se fueron integrando de un modo residual e incompleto, con profundas inequidades y carencias, esquema al que por supuesto no escapan la Patagonia ni Tierra del Fuego, que es la provincia más apartada de esta última región. Esa falta de integración territorial del país impone a las actividades económicas fueguinas una carga adicional, equivalente a los sobrecostos —derivados de la localización— que de manera obligatoria debe contemplar cualquier emprendimiento productivo, tanto al ejecutarse la inversión como en el momento de abordar los mercados para la colocación de sus productos. Sería diferente si en Santa Cruz y Chubut, por ejemplo, existiera una población suficiente como para conformar un mercado regional potencial para la producción fueguina.

Sólo aquellas actividades vinculadas al turismo pueden obtener ventajas de las características de los recursos territoriales de la provincia, que adquieren para ellas el carácter de un factor de capital cuasi-intangible. En efecto, sus bellezas paisajísticas, la valoración de un medio ambiente no contaminado, el encanto de la nieve, la relativa cercanía del continente antártico y una cierta faceta misteriosa —tal vez originada en lo que, aplicando un neologismo, podríamos denominar como su *australidad*— representan fuertes atractivos para los potenciales visitantes de la región. No obstante ello, resulta claro que las desventajas de la localización también tienen su efecto sobre los costos de los servicios turísticos.

Por último, es necesario señalar que en el pasado reciente, la evolución económica provincial resultó muy afectada por otro aspecto derivado de su situación geográfica, al formar parte de una región involucrada en los dos conflictos político-territoriales más importantes afrontados por la Argentina en el Siglo XX. Durante muchos años, la zona austral fue escenario de divergencias limítrofes con Chile y de cuestiones de soberanía territorial con Gran Bretaña, asuntos ambos que alcanzaron niveles de gravedad muy severos, e influyeron de diversas maneras sobre las decisiones tanto de los gobiernos como de las empresas y los particulares. Esto conformó otra desventaja, aunque sería difícil cuantificar en términos económicos su magnitud.

1.3. EL CAPITAL HUMANO

El factor humano es el componente básico de la actividad económica, de allí la importancia de analizar a la *población* provincial, en lo atinente a su cantidad, dinámica, distribución y calificación. Además de este enfoque demográfico, es necesario ocuparse también de otro aspecto del concepto de población, como lo es el de la *ocupación*. De tales atributos depende la correcta explotación de los recursos naturales, la predisposición para el desarrollo económico y el logro mismo de ese desarrollo¹⁹.

¹⁹ FERRUCCI (1997)

Entonces, optaremos por referirnos en este tramo al recurso poblacional como *capital humano*, diferenciándolo de los otros dos, que agruparemos a tal efecto bajo la denominación de *capital físico*, para centrarnos en los aspectos que se relacionan con su productividad, la cual es el resultado de la inversión que la sociedad hace en materia de educación, entrenamiento laboral, salud y cultura. Como lo ha observado Martínez Coll, el llamado “milagro alemán” de la segunda posguerra del siglo pasado fue posible debido a la riqueza de su capital humano: esta cualidad, además de la cuantiosa ayuda financiera recibida, explica el fenómeno protagonizado por un país que, pese a la devastación sufrida en su capital físico (fábricas, carreteras, viviendas, etc.) logró en muy pocos años no sólo recuperarse, sino también convertirse en el líder económico europeo²⁰.

1.3.1. Indicadores demográficos

La población total de la Provincia estaba constituida en 2001 por 101.079 personas. Aunque ello representaba 0,28% de los habitantes de todo el país, constituye un dato muy significativo si se lo analiza desde una perspectiva histórica, ya que tres décadas atrás esa proporción apenas superaba el 0,06%²¹. Esto permite aproximarse a un rasgo distintivo de la Tierra del Fuego del último tercio del Siglo XX, como ha sido, sin lugar a dudas, su espectacular expansión demográfica; de hecho, la población actual es siete veces y media mayor que la de 1970. Las proyecciones oficiales estiman que en 2007 la población estaría superando el número de 122.000 personas, mientras que para 2010 la misma fuente calcula que se acercará a 134.000. En ese momento, los habitantes de Tierra del Fuego representarán el 0,33% del total nacional.²²

La tasa anual media de crecimiento de la variable poblacional provincial²³ entre 1991 y 2001 fue del 36.6%, superando holgadamente a las registradas en las jurisdicciones que la siguieron en esa escala: La Rioja (27.6), San Luis (25.0) y Salta (22.3). En el orden regional, se advierte que este ritmo de incremento fueguino casi duplicó al de Santa Cruz, que llegó a 21.2%. La significativa dimensión de este fenómeno, determinado de manera primordial por el fuerte aporte migratorio, se percibe con más claridad si se considera que durante dicha década la población argentina total creció a una tasa anual media de 10,1%²⁴

En el cuadro siguiente se sintetizan los principales indicadores demográficos obtenidos del relevamiento censal de 2001.

<i>Principales indicadores demográficos</i>	
<i>Año 2001</i>	
Población total provincial	101.079 hab.
Proporción sobre total del país	0.28 %
Razón de masculinidad	104.7
Estructura por grupos erarios	% del total

²⁰ MARTÍNEZ COLL (2001a) edición del 20 de marzo de 2007

²¹ INDEC (2002)

²² INDEC (2006)

²³ Expresado como el número medio de personas que se incorporan anualmente a la población total por cada 1.000 habitantes.

²⁴ INDEC (2002)

0 a 14 años	34.8
15 a 64 años	63.3
> de 64 años	1.9
Tasa de crecimiento anual media por cada 1.000 habitantes	36.6

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001, en INDEC (2004)

Aunque la dinámica poblacional sigue siendo en la actualidad un rasgo destacado de la provincia, los datos también muestran que en los últimos años del Siglo XX su vertiginoso ritmo de crecimiento tendió a atenuarse. Esto puede haberse debido, por una parte, a que la corriente de inmigrantes —aunque no se detuvo— experimentó una disminución en su caudal, quizá a causa de la recesión iniciada en 1998; y, por otro lado, a que hacia mediados de la década de los noventa se verificó un flujo migratorio en sentido inverso.

<i>El crecimiento se atenuó a fines del Siglo XX</i>		
<i>Tasa de crecimiento medio anual (%)</i>		
<i>1970/1980</i>	<i>1980/1991</i>	<i>1991/2001</i>
73.7	92.1	36.6

Fuente: ESTADÍSTICA Y CENSOS (2007b)

Sin embargo, ciertos indicadores indirectos permiten aseverar que promediando la primera década del Siglo XXI la afluencia inmigratoria volvió a aumentar. Las causas, características y dimensiones de este recurrente fenómeno, sin duda, deberán ser estudiadas con mayor profundidad que la que podemos aportar desde aquí.

La distribución espacial de los habitantes en el territorio tiene, a su vez, características particulares. Una de las más destacables es que casi 97 de cada 100 fueguinos residen en zonas urbanas, lo que la ubica en la segunda posición de rango del país, sólo precedida por la ciudad autónoma de Buenos Aires, y confirma una tendencia creciente en ese sentido: en 1970, los que vivían en alguna de las ciudades de la isla representaban un 86% del total.

La capital de la Provincia es Ushuaia, con 45.430 habitantes en 2001, pero la ciudad más poblada es Río Grande, que ese mismo año albergaba 52.681 personas. Dado que se considera población urbana a la que reside en localidades de 2.000 y más habitantes, sólo 2.968 pobladores estaban ese año asentados en el ámbito rural, de modo predominante en las zonas del ecotono y la estepa; de ellos, 1.021 residían por entonces en la localidad de Tolhuin.

La densidad poblacional de la isla equivale apenas a 4,7 habitantes por kilómetros cuadrados de superficie. Este guarismo, aunque sigue siendo pequeño respecto de la media nacional (13,0) y ni siquiera se acerca a los 59,4 que tiene Tucumán con una superficie similar, posiciona a Tierra del Fuego delante de La Pampa y Catamarca, entre otras jurisdicciones.

Otra característica importante es la razón de masculinidad, que expresa la cantidad de varones por cada 100 mujeres. En 1991 este indicador todavía era alto (112,6)²⁵, aunque sensiblemente inferior al de la década anterior, cuando se registró

²⁵ INDEC (2000)

un valor de 154,3. Llamativamente, en el último relevamiento censal la relación descendió a 104,7, lo que marca una firme tendencia hacia una configuración más equilibrada; sin duda, esto muestra la transformación experimentada por la sociedad fueguina, que hace apenas treinta años todavía presentaba rasgos típicos de un territorio de frontera, donde una mayoría de hombres relativamente jóvenes lidiaba contra el aislamiento y la dureza del clima. La configuración de ese mapa, por cierto, ha cambiado de manera sustancial.

Comparando a la isla con las restantes provincias patagónicas, se observa que es la segunda jurisdicción más densamente poblada de la región, en tanto que todavía posee el más alto índice de masculinidad, aunque ya muy aproximado al de Santa Cruz.

Densidad poblacional y razón de masculinidad de la Región Patagónica – Año 2001		
Provincia	Densidad (hab./km²)	Masculini- dad (1)
Neuquén	5.0	99.9
Río Negro	2.7	92.0
Chubut	1.8	100.5
Santa Cruz	0.8	104.4
Tierra del Fuego (*)	4.7	104.7
(*) corresponde a la Isla Grande solamente		
(1) Hombres por cada 100 mujeres		

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 en INDEC (2004)

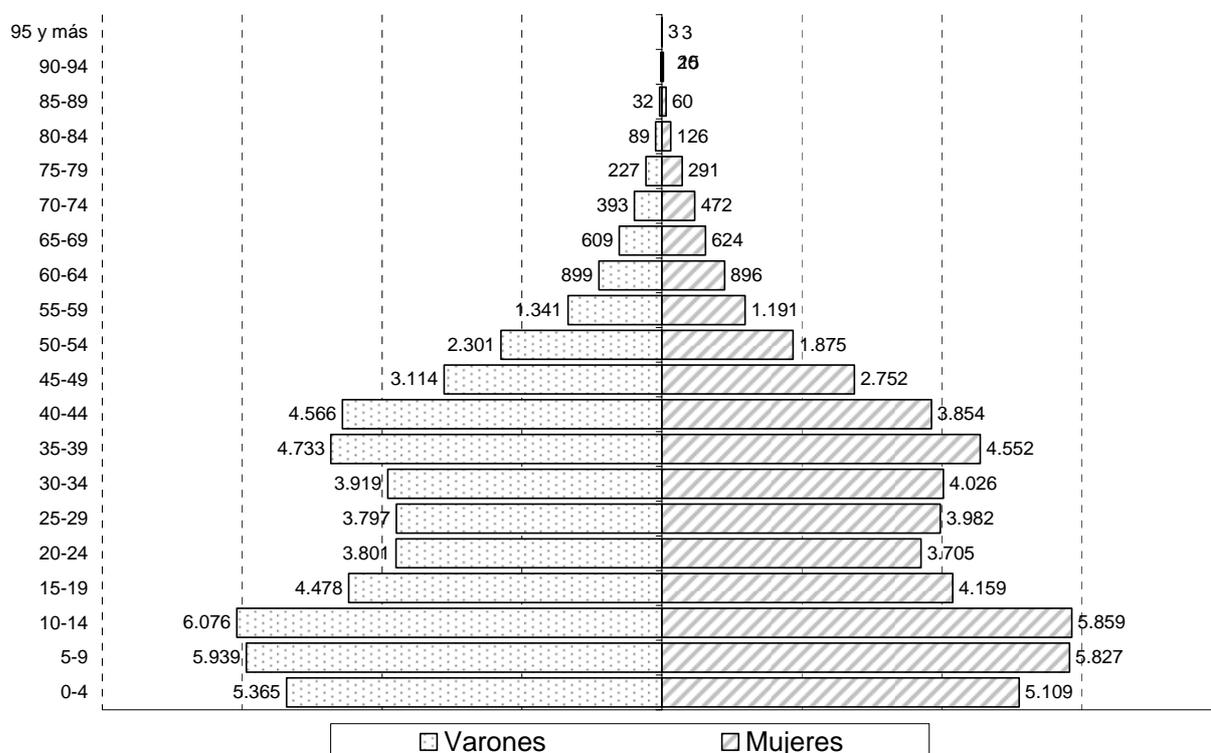
La considerable presencia de extranjeros fue una peculiaridad desde los comienzos de la integración efectiva a la Nación, cuando aquellos llegaron a representar casi el 63% de los habitantes²⁶. De hecho, como lo ha observado De Imaz, tres arquetipos de las épocas fundacionales no habían nacido en la Argentina: el inglés Thomas Bridges, el rumano Julio Popper y el español José Menéndez²⁷. Con el transcurso del tiempo, su proporción siguió siendo importante, aunque fue disminuyendo. En el último tramo del Siglo XX —y merced a una vigorosa corriente de arribos de pobladores argentinos— esa tendencia declinante se acentuó de un modo notorio, hasta que los extranjeros terminaron por conformar sólo un 11% de la población. Esa “argentinización” provocada por los inmigrantes provenientes de otras partes del país tuvo además otro efecto, ya que los *nyc* (“nacidos y criados”), como no sin orgullo solían llamarse a sí mismos los antiguos pobladores, pasaron a ser una minoría, a consecuencia del aluvión de “recién llegados”. Con el transcurso del tiempo estos irían configurando una nueva categoría en esa clasificación “sui géneris”, la de los “venidos y quedados” que a su turno desarrollarían sus vidas en la isla.

Además, la composición de la migración recibida en las décadas recientes ha determinado que la estructura poblacional alcance una relación de personas *potencialmente activas* (las de 15 a 64 años de edad) que siendo de 63,3%, está entre las más altas del país, sólo superada por la de la ciudad de Buenos Aires. Este dato sin duda positivo debe ser ponderado junto con otro no menos significativo, como lo es la importante proporción (34.8%) de personas que integran el grupo de edad hasta 14 años, lo que plantea desafíos futuros tanto para la gestión estatal como para los sectores productivos. Las características mencionadas se representan en una “pirámide poblacional”, que es como se denomina a un gráfico cartesiano doble, el cual mide en el eje de las abscisas la población discriminada por sexos, y en el de las ordenadas, los diferentes grupos de edad.

²⁶ Según el Censo de 1914, citado por BONDEL, FONT Y PÉREZ (1995)

²⁷ DE IMAZ (1972)

Provincia de Tierra del Fuego
Población: estructura por edad y sexo
Año 2001



Fuente: ESTADÍSTICA (2002)

Uno de los atributos de la población más directamente vinculados con el desarrollo económico es, sin dudas, el grado de instrucción. Además de tratarse de un derecho de rango constitucional, la educación es desde el punto de vista económico, un determinante básico de la calidad y cantidad de la oferta potencial de la fuerza de trabajo. Una prueba de ello es que, en octubre de 2000, casi 80% de los jefes de hogar desocupados de Tierra del Fuego eran personas que no habían alcanzado a completar el nivel secundario de educación²⁸. Por todo esto, es interesante analizar la composición de la población teniendo en cuenta su nivel educativo, según el Censo de 2001²⁹.

Aunque 30 de cada 100 habitantes fueguinos del grupo que tenía 15 y más años de edad sólo habían alcanzado un nivel menor o igual a primario completo, ello era sensiblemente inferior a la media nacional (45,9%). Por otro lado, también era comparativamente buena la proporción de los miembros de esa franja etaria que habían accedido al nivel secundario (completándolo o no), ya que su valor de 51,5% se ubicaba por encima del 37,1 registrado para el total del país.

Además, la proporción de quienes habían alcanzado y completado el nivel superior universitario ubicaba a Tierra del Fuego en la tercera posición de rango

²⁸ PLANEAMIENTO (2001)

²⁹ INDEC (2007)

entre todas las jurisdicciones del país, sólo precedida por la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Córdoba. Ello constituye a priori un dato alentador.

En cuanto a la cobertura que el sistema educativo formal (que abarca a la gestión pública y a la privada) brindaba a la población, un primer enfoque permite ponderarla como sumamente efectiva, ya que para ese mismo año estaba cubierto el 99,7% de los niños entre 6 y 12 años, y el 95.7% de los adolescentes de 13 a 18 años: ambos guarismos son excelentes en el contexto nacional. Sin embargo, la universalización del acceso es sólo una de las caras del prisma educativo, por lo que resulta interesante hacer otras consideraciones.

Una de ellas es la que analiza la permanencia de los niños en el sistema, hasta completar los respectivos niveles. En este sentido, es destacable que menos del 0,2% de los niños entre 6 y 12 años había dejado de asistir al nivel primario, lo que constituye el mejor indicador entre todas las jurisdicciones del país, siendo la media nacional el 0.9%. Similar era el cuadro para el grupo de 13 a 17 años, donde la deserción comprendía a poco más del 0.6%, cuando el promedio del país era de un preocupante 14%.

Distinta es la apreciación cuando se enfoca el rendimiento escolar, medido por la proporción de alumnos repitentes.³⁰ Aunque para 2001 en los dos primeros niveles de la Enseñanza General Básica, asimilables al primario del sistema que lo precedió, una vez más el caso fueguino muestra un perfil positivo (con una relación que es la segunda más baja de todas las jurisdicciones, sólo superada por la Capital Federal), en el nivel secundario —EGB 3 más Ciclo Polimodal— el rendimiento debe ser calificado de negativo, al ubicarse en el undécimo lugar de rango con un porcentaje de repitencia que resultó superior al promedio del país. Esto, por otra parte, no puede menos que abrir un severo interrogante en torno a la verdadera calidad de la enseñanza primaria, que “alimenta” al nivel siguiente.

Otros indicadores importantes de la situación en que se encuentra la población son los que se relacionan, en general, con su salud. En particular, algunos de ellos reflejan con claridad las condiciones socioeconómicas, tales como la tasa de mortalidad infantil y la proporción de los habitantes que no poseen cobertura de obras sociales, planes médicos o mutuales.

La mortalidad infantil se mide con una tasa que surge de relacionar el número de muertes de personas menores a un año por cada 1.000 nacidos vivos. Para Tierra del Fuego la misma había mostrado un continuo descenso entre 1991 y 1996, y si bien la media nacional registró la misma tendencia, en el caso de la Provincia fue mucho más acentuada, ubicándose como el valor mínimo del país. Aunque la tasa subió en 1997, durante el período transcurrido entre 1998 y 2002 Tierra del Fuego no ha descendido del segundo lugar de rango entre todas las jurisdicciones del país, siendo superada solamente por la Ciudad de Buenos Aires en 2000 y 2001.

En 1991, la proporción de población sin cobertura de salud se ubicaba en torno al 31% del total, un guarismo sólo levemente inferior al registrado para el país en su conjunto³¹. Diez años más tarde, aunque el número de habitantes había crecido 46%, aquélla relación se mantenía prácticamente estable, registrando el 30%³². Se trata de indicadores destacados incluso si se los considera al interior de la Patagonia, la región del país que mejor se encuentra en este aspecto, y donde solamente son superados por los de Santa Cruz.

³⁰ INDEC (2006)

³¹ Estos datos provienen del Programa Nacional de Estadísticas de Salud. Ver INDEC (1999)

³² INDEC (2006)

1.3.2. Población y pobreza

La cuestión de la pobreza se estudia en la Argentina mediante dos procedimientos alternativos. Uno de ellos es el de la *línea de la pobreza*, que se basa en un análisis de los niveles de ingreso de la población por el cual se considera a esta última como “pobre” o “no pobre”, según su ubicación respecto de un límite teórico demarcado por el valor de una canasta básica de alimentos y otros bienes y servicios de primera necesidad.

El otro método analiza el número de hogares con *necesidades básicas insatisfechas*, por lo cual es conocido con la sigla “NBI”. Los hogares con NBI son los que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

-*Hacinamiento*: hogares con más de tres personas por cuarto.

-*Vivienda*: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria o de otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).

-*Condiciones sanitarias*: hogares sin ningún tipo de retrete.

-*Asistencia escolar*: hogares con al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.

-*Capacidad de subsistencia*: hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no completó el tercer grado de escolaridad primaria.

Estos indicadores se construyen a partir de datos censales, por lo que el procedimiento tiene la ventaja de una mayor precisión (proveniente del barrido censal) y de abarcar tanto a la población urbana como a la rural. Por su parte, el de la línea de la pobreza, si bien está restringido a 28 aglomerados urbanos, brinda datos con frecuencia semestral, en tanto que los censos que alimentan al método NBI se realizan cada diez años.

1.3.2.1. La línea de la pobreza

El Instituto Nacional de Estadística y Censos realiza el cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), un operativo de propósitos múltiples diseñado y controlado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). A partir de los ingresos declarados por los hogares, se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer —por medio de la compra de bienes y servicios— un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El punto de partida es una Canasta Básica de Alimentos (CBA), ampliada con la inclusión de un grupo de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.), con lo cual se obtiene el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyos ingresos no superan el valor de la CBT; para determinar el grado de indigencia, se consideran aquellos hogares cuyas entradas no superan la CBA.

El procedimiento consiste en calcular los ingresos mensuales de cada uno de los hogares relevados a través de la EPH, y compararlos luego con la CBA y la CBT correspondientes a cada hogar, teniendo en cuenta su composición en términos de *adultos equivalentes*, es decir, considerando los valores consonantes de todos sus miembros. Para determinar los costos de la CBA y la CBT correspondientes a cada hogar, se utiliza una tabla de equivalencias que permite calcular las unidades consumidoras en términos del adulto equivalente dentro de cada hogar.

Los datos disponibles para el primer semestre de 2006, muestran que para el total de los 28 aglomerados urbanos investigados mediante la EPH, casi una tercera parte (31,4%) de la población se ubicaba por debajo de la línea de la pobreza. Este elevado guarismo, a pesar de marcar una tendencia decreciente respecto de los valores obscuramente altos (más de la mitad de la población total) a que se había llegado en 2002 y 2003, es indicativo de la gravedad de la crisis sufrida por el país.

Por cierto, la región menos castigada por este flagelo es la Patagonia, donde abarcaba en el mismo período a 18,8% de su población. Por su parte, en Tierra del Fuego el guarismo resultaba sensiblemente más bajo, alcanzando un 5,6%.

En cuanto al fenómeno de la indigencia, que afectaba al 11,2% de las personas en el orden nacional y al 6,9% en el ámbito regional, la medición para Ushuaia y Río Grande registró una proporción del 1,6% en dicha condición.³³

Hogares y personas bajo la Línea de la Pobreza (en %)						
	1º sem. 2005		2º sem. 2005		1º sem. 2006	
	Hog.	Pers.	Hog.	Pers.	Hog.	Pers.
Total aglom. urb.	28.8	38.9	24.7	33.8	23.1	31.4
Gran Bs. Aires	27.6	38.0	22.5	30.9	21.8	29.4
Cuyo	29.8	37.6	28.0	36.9	23.0	30.0
Noreste	45.5	56.5	41.9	54.0	39.7	51.2
Noroeste	39.7	49.8	37.9	48.0	34.9	45.8
Reg. Pampeana	25.2	34.1	22.1	30.7	20.0	27.5
Patagonia	19.9	25.9	17.0	21.5	14.3	18.8
Ushuaia- R.Grande	11.0	13.8	7.2	9.0	4.8	5.6

Fuente: INDEC (2007)

1.3.2.2. Necesidades básicas insatisfechas

En cuanto a las necesidades básicas insatisfechas, la información proveniente del Censo 2001 muestra para el total del país un descenso respecto del relevamiento anterior, ya que la población en hogares *en condición NBI* pasó de 19.9% a 17.7%. En el caso de Tierra del Fuego, esa disminución fue proporcionalmente más acentuada, de 22.4% a 14.1%, y este último valor la ubicaba en la cuarta posición de rango después de la ciudad de Buenos Aires (7.8%), La Pampa (10.3%), Santa Cruz (10.4%) y Córdoba (13.0%). Además, la proporción de hogares NBI en Ushuaia (17,6%) era superior a la de Río Grande (11.2%).

En forma complementaria, y no obstante su relativa antigüedad, es interesante analizar los resultados de un trabajo realizado para 1996, en 27 aglomerados urbanos de todo el país donde se llevaba a cabo la Encuesta Permanente de Hogares, incluyendo a Ushuaia y Río Grande. El estudio, publicado por la Secretaría de Programación Económica y Regional de la Nación, estima valores de NBI que resultan significativos, sin olvidar que los mismos —en razón de la fuente de origen de los datos— no abarcan a la población rural y por lo tanto, no son estrictamente comparables con los obtenidos de fuente censal.³⁴

³³ INDEC (2007)

³⁴ ARRIETA Y CAMINOS (1998)

El grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población fueguina, era por entonces relativamente bueno, si se considera que según este estudio los hogares en condición NBI de Ushuaia y Río Grande representaban 7,3% del total, la segunda incidencia más baja del conjunto estudiado³⁵. También era comparativamente reducida la proporción de hogares en situación de pobreza extrema (8%, la menor del conjunto citado). No obstante, es importante señalar que 2,2% de los hogares registraba carencias en el indicador de capacidad de subsistencia.

Existe una correlación entre tales condiciones diferenciales de la población en materia de necesidades y sus posibilidades de acceso al ingreso. La investigación para 1996 a que nos referimos aquí muestra que el ingreso total familiar de Ushuaia y Río Grande era el más alto entre las localidades encuestadas; de hecho, las entradas de un hogar urbano de bajos recursos de Tierra del Fuego resultaban una vez y media mayores que las de un hogar de la misma categoría de Comodoro Rivadavia, y duplicaban a las de uno de Córdoba³⁶.

Ello permite afirmar no sólo que ser pobre en Tierra del Fuego resultaba cualitativamente distinto que en el resto del país en la época de ese estudio, sino que lo sigue siendo en la actualidad. Para sostener esta última conclusión, la presunción de que en los últimos diez años la brecha se ha ensanchado en perjuicio de la mayoría de las demás regiones argentinas, no parece aventurada.

1.3.2.3. Privación Material

Otro índice importante proveniente de la fuente censal, es el de Privación Material. Se trata de una variable que identifica a los hogares según su situación al respecto, teniendo en cuenta dos dimensiones.

Por un lado, en la de recursos corrientes se analiza el indicador de capacidad económica de la población, determinando si los hogares pueden adquirir los bienes y servicios básicos para la subsistencia; el mismo se construye a partir de la relación entre la cantidad de ocupados y/o jubilados de cada hogar y el número total de sus integrantes. Se consideran además características tales como los años de escolaridad formal aprobados, el sexo, la edad y el lugar de residencia.

La dimensión patrimonial se mide a través del indicador de condiciones habitacionales, que establece que los hogares que habitan una vivienda con pisos o techos de materiales insuficientes o sin inodoro con descarga de agua, presentan privación patrimonial. Esta condición afecta a los hogares en forma tal que se la considera crónica, mientras que la privación de recursos corrientes puede variar en el corto plazo, estando ligada a las fluctuaciones económicas.

En el caso de Tierra del Fuego, los datos del Censo 2001 muestran que el 21.7% de la población padecía algún tipo de privación material, lo que la ubicaba en el segundo lugar entre las jurisdicciones menos afectadas (después de la Capital Federal), siendo el promedio del país 41.0%. Poco más de la mitad de ese segmento poblacional tenía privación sólo de recursos corrientes, mientras 35.9% estaba en

³⁵ Los aglomerados investigados fueron: Bahía Blanca, Gran La Plata, Gran Catamarca, Gran Córdoba, Corrientes, Gran Resistencia, Comodoro Rivadavia, Paraná, Formosa, S.S.Jujuy-Palpalá, Santa Rosa-Toay, La Rioja, Gran Mendoza, Posadas, Neuquén-Plottier, Salta, Gran San Juan, San Luis-El Chorrillo, Río Gallegos, Gran Rosario, Santa Fé-Santo Tomé, Sgo. Estero-La Banda, Ushuaia-Río Grande, S.M. Tucumán-Tafí Viejo, Mar del Plata-Batán, Concordia y Gran Buenos Aires.

³⁶ ARRIETA Y CAMINOS (1998)

situación de privación patrimonial y 10.7% tenía privación convergente (presentaban ambas privaciones de manera simultánea)³⁷.

³⁷ INDEC (2007)

1.3.3. La ocupación de la mano de obra

La disponibilidad de población en condiciones de participar de la actividad económica es un elemento distintivo de la jurisdicción. En efecto, según el censo de 2001 la fuerza laboral, definida como los integrantes del grupo de edad entre los 15 y los 64 años, representaba 63.3%, mientras que para todo el país era del 61.8%; de tal modo, Tierra del Fuego se colocaba en la segunda posición de rango, sólo superada por la Ciudad de Buenos Aires³⁸.

En ese mismo año, alrededor de un tercio de la población ocupada lo estaba en el ámbito estatal. Por otro lado, la industria manufacturera ya no era el principal demandante de trabajo, como a comienzos de los noventa; sin embargo, en conjunto con la construcción conservaba un 20% de los ocupados, mientras que casi una cuarta parte de los fueguinos que trabajaban lo hacían en el comercio, el sector de hotelería y gastronomía, y el del transporte, actividades todas estas orientadas en buena medida a la atención del turismo.

<i>Distribución de los ocupados por Rama de actividad (en %) Año 2001</i>	
Rama de actividad	Ocupados
Industria Manufacturera	12.7
Construcción	8.0
Comercio mayorista y minorista	13.6
Hoteles y restaurantes	2.8
Transp., almacenam. y comunicac.	7.1
Administración pública	18.9
Enseñanza	9.7
Servicios sociales y de salud	4.7
Minas y canteras	1.0
Servicios domésticos	4.5
Ganadería, silvicult., caza y pesca	2.0
Otras ramas	15.0

Fuente: elaborado por el autor sobre la base de datos de INDEC (2001)

Había también diferencias según la localización geográfica que resultan interesantes. Así, puede señalarse que en Río Grande se encontraba el 75% de la fuerza de trabajo del sector fabril de la provincia, y cerca de dos tercios de la que ocupaba el comercio; por el contrario, y significativamente, en Ushuaia se asentaba la gran mayoría de los empleados públicos, el 75% del personal de hotelería y dos tercios de los ocupados en la rama de transporte y comunicaciones. Estos valores permiten definir a la primera de las localidades citadas como dueña de un perfil productivo y comercial, y a la capital provincial como una ciudad administrativa y turística.

³⁸ INDEC (2006)

Por otra parte, casi doce de cada cien fueguinos que querían trabajar no podían hacerlo, mientras que cerca de once de cada cien lo hacían por un tiempo menor al que deseaban; a esto deben agregarse los trabajadores afectados por otro tipo de problemas del empleo. No obstante, también hay que señalar que las cifras del desempleo en la Provincia se han ubicado tradicionalmente por debajo de la media nacional, que en 2001 oscilaba en torno al 18%³⁹.

1.4. LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

1.4.1. Puertos, aeropuertos, red caminera

Las existencias de recursos de capital, esto es, de la *infraestructura* y el *equipamiento* necesarios para la producción de bienes y servicios, definen las perspectivas y el perfil de las actividades económicas. De hecho, una alta disponibilidad relativa de capital físico implica buenas posibilidades de aprovechamiento de las materias primas, así como de las potencialidades del recurso humano, ya que cuanto más y mejor equipo posea un sistema económico, mayor será el grado de calificación de su mano de obra. Además de ello, una característica destacada de este recurso productivo es que puede ser incrementado más o menos rápidamente, mediante la inversión⁴⁰.

Tratándose de una provincia con las peculiaridades derivadas de la localización geográfica que tiene Tierra del Fuego, es comprensible que la primera mirada relacionada con la infraestructura se pose sobre los aspectos de las comunicaciones y el transporte. Por cierto, tanto las crónicas de la época fundacional, como las de los largos años de postergación del desarrollo económico regional, abundan en alusiones y testimonios acerca de las carencias en tal aspecto, así como en relatos de iniciativas productivas afectadas o directamente fracasadas por causas relacionadas con ello. Y aunque hoy, como se verá, la situación ha mejorado de modo sustancial, el transporte tanto de insumos como de bienes finales sigue siendo una cuestión central para cualquier emprendimiento económico con sede en la isla.

Aunque resulte obvio, hay que apuntar que la condición insular determina que para llegar a Tierra del Fuego se requiere navegar, ya sea por agua o por aire, lo que exige disponer de instalaciones portuarias y aeroportuarias adecuadas. Ushuaia posee un excelente puerto natural, que fue su inicial punto de contacto con el resto del país y del mundo. En la actualidad dispone de un muelle con una longitud total de 1.359 metros y un calado operativo máximo de 10.8 m., que ofrece convenientes condiciones de atraque, así como de operación y almacenamiento: cuenta con elementos mecánicos para carga y descarga, alberga un depósito fiscal de 1.300 m² y posee contenedores frigoríficos con capacidad de espacio y conexión para 30 unidades refrigeradas. También tiene una plazoleta fiscal con una amplia superficie para la circulación de personas, vehículos y mercaderías, y provee a las embarcaciones los servicios de agua potable, energía y combustible⁴¹.

³⁹ INDEC (2001)

⁴⁰ La inversión es la parte del gasto de una economía que se destina a incorporar y renovar bienes de capital, con el propósito de llevar adelante proyectos rentables mediante la producción de más y mejores bienes de consumo y de capital.

⁴¹ PUERTOS (2007)

La capital provincial tiene también un aeropuerto internacional, con una pista cuya longitud —casi 3.000 metros— posibilita la atención de los aviones de mayor porte. La moderna aeroestación (explotada por un operador privado) brinda al pasaje las comodidades de sus 5.700 m² y de sus dos mangas; por otra parte, las aeronaves disponen de una planta para abastecimiento de combustible totalmente automatizada, así como de instrumental para asistir en forma conveniente la operación, incluso bajo las adversas condiciones climáticas que suelen presentarse con frecuencia.

En cambio, en la zona de influencia de Río Grande el relieve costero no muestra características propicias para fondeaderos, no obstante lo cual se inició en 1998 la construcción de un puerto en la zona conocida como Caleta La Misión, ubicada doce kilómetros al norte de la ciudad. El proyecto contemplaba que el puerto operaría en la modalidad aguas afuera, conectándose con tierra firme mediante un viaducto de 1,8 km. La obra fue suspendida en 1999 por las dificultades del Estado provincial para obtener el financiamiento necesario, cuestión de la que nos ocuparemos más adelante.

En cuanto al aeropuerto riograndense, también en manos privadas, está habilitado para vuelos internacionales y posee adecuadas instalaciones tanto para las máquinas como para la atención de pasajeros, con una pista de 2.000 metros de largo.

El tramo de la ruta nacional N° 3 que, en su mayor parte surca la parte argentina de la isla en sentido más o menos longitudinal, se extiende por casi 350 kilómetros entre el Cabo Espíritu Santo (en el extremo Norte, cerca de la boca oriental del Estrecho de Magallanes) y la Bahía Lapataia (al Sur, sobre el Canal Beagle). La ruta constituye una importante columna para sostener el quehacer socioeconómico, ya que además de vincular a las dos ciudades principales y a Tolhuin, posibilita la integración de las actividades que se desarrollan en el ámbito rural al entroncarse con una red de caminos complementarios. El entramado de esta última, de jurisdicción provincial y con una extensión total cercana a los 520 kilómetros de calzada enripiada, cubre una amplia extensión territorial, no obstante lo cual la porción oriental de la isla —hasta la Península Mitre— carece de vinculación terrestre.

En la época invernal el tránsito se dificulta debido a que el rigor climático se hace sentir, tanto por las nevadas que suelen obstruir las diferentes rutas —especialmente en la zona cordillerana— como por las heladas que las afectan en muchos tramos, obligando a costosas tareas de mantenimiento y conservación.

Entre Lapataia y la ciudad de Ushuaia, unos 20 kilómetros, la calzada de la ruta 3 es de ripio. Desde la capital, la carretera —ya pavimentada— avanza hacia el Noreste y en el paraje conocido como Rancho Hambre comienza la trepada por el cordón andino⁴² hasta el punto panorámico del Paso Garibaldi. Desciende luego hacia la cabecera Este del Lago Fagnano, en cuyas proximidades está la pequeña Tolhuin. A partir de entonces, la traza se orienta hacia el Norte, llegando hasta Río Grande. Más allá de esta ciudad y en la misma dirección, continúa por 90 kilómetros hasta San Sebastián, punto donde funciona el puesto fronterizo con Chile⁴³.

1.4.2. Vivienda, educación, salud

⁴² La dirección que sigue la Cordillera de los Andes dentro de la isla, hasta hundirse en el océano Atlántico, determina que desde la perspectiva de Buenos Aires, Ushuaia sea la única ciudad *trasandina* del país.

⁴³ ESTADÍSTICA (2002)

La explosión demográfica de los últimos veinticinco años del siglo pasado, convirtió a la vivienda en una cuestión central, tanto para las políticas públicas como para las decisiones de empresas y particulares.

Según el Censo de 1991, la proporción de casas y departamentos así como la de viviendas deficitarias se ubicaban en torno a los respectivos valores medios registrados para el total del país. En cambio, en 2001 el diez por ciento de los fueguinos residía en casillas, ranchos, viviendas móviles o locales no construidos para habitación, superando la media nacional, y una proporción similar lo hacía en viviendas con pisos de materiales deficitarios. En cuanto a la provisión de determinados servicios a las viviendas, 3.5% de la población carecía de cloacas y 2.3% no podía acceder al suministro de gas por red. Por su parte, el indicador de hacinamiento era el menor del país.

Por cierto, las cuestiones climáticas y, en especial, la peculiar dinámica poblacional aludida con anterioridad, determinan que el de la vivienda siga ocupando un lugar importante entre los principales problemas socioeconómicos de la Provincia.⁴⁴

Una situación parecida se registra en el caso de la infraestructura escolar. La presión de la demanda determinada por la amplitud, que ya señalamos, de los grupos menores de edad, mantiene a la cuestión de la construcción, la ampliación y el mantenimiento de los edificios escolares como uno de los puntos críticos para la asignación de recursos, tanto públicos como privados.

Los recursos del sistema de salud se expandieron fuertemente en los últimos años, procurando atender también al crecimiento de la demanda inducido por el incremento poblacional. Esa respuesta fue incluso más que proporcional, ya que mientras la cantidad de habitantes se triplicó entre 1980 y 1995, el número de establecimientos asistenciales se multiplicó en el mismo lapso por 8. Dentro de este proceso, se advierte asimismo un aumento en la participación del sector privado, así como de los establecimientos sin internación.

1.4.3. El equipamiento productivo

Tanto la infraestructura edilicia como el equipamiento directamente afectado a la producción tienen características dispares según el sector económico de que se trate. Así, en el caso de la actividad ganadera, la dotación de galpones, instalaciones, alambrados y equipo es considerada razonable, aunque con problemas derivados de cierto retraso en el mantenimiento. Además, funcionan tres plantas para el faenamiento de ovinos y bovinos, una en Ushuaia y dos en Río Grande; de estas últimas, una está preparada para abastecer a países limítrofes y a los mercados del mundo árabe. También existe un establecimiento con habilitación reconocida por la Comunidad Económica Europea, actualmente paralizado. Por último, hay un matadero de aves y uno de porcinos, ambos localizados en Río Grande.

En cambio, las plantas industriales del sector forestal carecen, en general y a pesar de algunas excepciones, de las condiciones básicas que requeriría un manejo del recurso boscoso sujeto a los criterios técnicos más modernos⁴⁵.

Otros sectores, en cambio, han logrado modernizarse. La pesca de altura, por ejemplo, se desarrolla dando preferencia al sistema de los buques-factoría, que procesan la captura en alta mar y luego realizan el transporte hasta los mercados de

⁴⁴ INDEC (1999) y (2006)

⁴⁵ RECURSOS NATURALES (1997)

consumo; son escasas las instalaciones en tierra. En tanto, las ramas industriales que elaboran materias primas extraprovinciales (principalmente, la electrónica y de electrodomésticos, pero también la plástica y la textil) poseen plantas modernas y bien acondicionadas, y utilizan tecnología *de punta* (es decir, competitiva a nivel internacional), lo cual ha sido determinado por las condiciones de los mercados en los que colocan sus productos.

Desde mediados de 2002 comenzaron a detectarse claras señales de un vigoroso flujo de inversiones edilicias, orientado a los sectores de la hotelería, la gastronomía y el comercio en general, acompañando el notorio crecimiento de la demanda por servicios turísticos, especialmente la de origen extranjero potenciada por la devaluación de la unidad monetaria argentina. La paulatina maduración de esa corriente inversora, proyectaba en 2006 un incremento de la oferta de camas — mayoritariamente, en Ushuaia— estimado por algunos especialistas en torno a 63%

CAPÍTULO 2 - LA ESTRUCTURA SECTORIAL

2.1. EL MARCO TEÓRICO

La riqueza generada por un país en un período determinado constituye lo que la teoría económica llama *ingreso nacional*; en muchos textos, en especial los redactados o traducidos en España, se utiliza de manera equivalente el término *renta*. Su contrapartida, denominada *producto*, es el conjunto de los bienes y servicios finales elaborados por la sociedad. Si en el cálculo del producto se dedujo el desgaste (o amortización) del equipo de capital, se le agrega la denominación *neto*; en el caso contrario, se lo llama *bruto*. Por último, se lo designa *interno*, cuando se han considerado todas las actividades realizadas fronteras adentro (sin importar la nacionalidad de los propietarios de los recursos que participaron de su conformación) o *nacional*, cuando del producto interno se restan los ingresos obtenidos por los residentes extranjeros en el país y se le adicionan las rentas que residentes nacionales obtienen en el exterior. Las estimaciones más utilizadas en la Argentina por los analistas económicos son las del *producto bruto interno*, conocido por su sigla *PBI*.

El PBI es un indicador fundamental, ya que proporciona una medida de la capacidad económica de los países: suele decirse popularmente que representa *el tamaño de la torta*. Cuando se llevan a cabo estudios que pormenorizan sobre la capacidad económica de las provincias, aún teniendo en cuenta ciertas particularidades de orden técnico en el procedimiento de cálculo, el concepto se asimila al llamado *producto bruto geográfico*, ó *PBG*.

Uno de los criterios utilizados por los economistas para analizar tanto el PBI como el PBG consiste en enfocar su *distribución sectorial*, de manera de determinar la participación que las distintas actividades económicas tienen en su generación. Para ello las agrupan en tres grandes sectores productivos, a saber: primario, secundario y terciario, cada uno de los cuales está formado de la siguiente manera:

- El *sector primario* comprende a la agricultura y la ganadería, y también a las actividades extractivas tales como la silvicultura, la caza, la pesca y la minería, donde se incluye la explotación de hidrocarburos.
- El *sector secundario* abarca a la industria manufacturera, la de la construcción, la distribución de gas (por redes y envasado), la producción y distribución de energía eléctrica, y la provisión de agua y servicios sanitarios.
- Dentro del *sector terciario* se clasifican el comercio mayorista y minorista; el transporte y el almacenamiento; las comunicaciones; las actividades inmobiliarias, financieras y de seguros; y los servicios, tanto sociales (incluyendo los del gobierno en sus distintos niveles) como personales (profesionales, domésticos, etc.).

Para determinados propósitos de estudio, también se suele agrupar a las actividades primarias y secundarias bajo la denominación de *sectores productores de bienes*, describiendo a las terciarias como *sectores productores de servicios*.

Muchos economistas, en particular los que adscriben al enfoque ortodoxo de la disciplina, sostienen que los países que presentan un alto grado de *primarización* de su estructura económica (es decir, con una participación relativa muy importante de las actividades primarias) se encuentran *subdesarrollados* o atrasados. Por cierto, este no es el

único criterio usado para determinar el grado de desarrollo de un país. Los estudiosos del tema también analizan la *distribución funcional* así como la *personal, familiar o por niveles* del ingreso, junto con un conjunto de otros indicadores económicos, sociales y demográficos.

Asimismo, otras corrientes de pensamiento económico, como la *estructuralista*, rechazan esta concepción, afirmando que el supuesto atraso está originado en la relación de dependencia que existiría entre los países avanzados —a los que denomina centrales— y el resto de las naciones, que integrarían la periferia.

Más allá de este debate, se puede afirmar que en la mayoría de los países africanos, así como en muchas naciones de Asia y América Latina, coinciden estructuras económicas con elevada proporción de actividades primarias, junto a un alto grado de insatisfacción de las necesidades de la población.

Las naciones cuyos pobladores disfrutaban de mejores condiciones de vida, como las de Europa y el Japón, poseen sectores secundarios muy importantes, por lo cual se les da también el calificativo de *países industrializados*. Por cierto, en los últimos años y al ritmo marcado por las nuevas tecnologías informáticas y de comunicaciones, está creciendo en ellos la participación de los sectores productores de servicios, que ya desde principios de los sesentas eran los predominantes en los Estados Unidos, que como hemos dicho es la primera economía del planeta.

Mientras que para el conjunto de la Argentina, el aporte del Sector Primario a la formación del PBI ha crecido de 7% en 2001 a 15% en 2004¹, en la economía fueguina su participación ha venido oscilando en torno al 20%². Ello está determinado en particular por la importancia de la minería, y dentro de esta división, por la influencia de la extracción de petróleo y gas, actividades que conforman las tres cuartas partes del total sectorial; a considerable distancia le sigue en significación la pesca y, en una medida bastante menor, la ganadería.

Por su parte, el Sector Secundario en los últimos años ha representado alrededor de un tercio de la riqueza generada en la Provincia, composición que resulta llamativa incluso en el contexto nacional, donde el producto bruto sectorial oscila en torno al 25%³. La industria manufacturera provincial, y en especial las ramas que colocan su producción fuera de Tierra del Fuego, configuran la mayor parte de esta oferta de bienes.

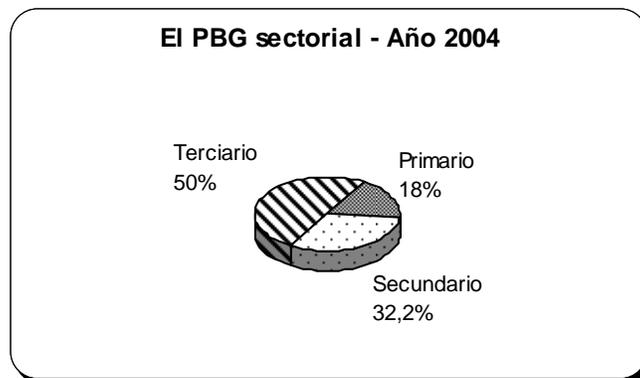
Aproximadamente la mitad del producto provincial proviene de los sectores productores de bienes; la parte restante es generada por los sectores productores de servicios, lo que incluye a las actividades estatales.⁴

¹ CEPAL (2001) e INDEC (2007)

² ESTADÍSTICA Y CENSOS (2007a)

³ CEPAL (2001)

⁴ LAVEGLIA Y MASTROSCELLO (2002)



La estructura sectorial presenta, pues, rasgos peculiares. El grado relativamente alto de primarización induciría *prima facie* a diagnosticar cierto atraso; sin embargo, la relevancia de las actividades industriales y del sector terciario contribuye a darle a la estructura un rasgo más equilibrado. Además, mientras que por un lado se destaca el fuerte sesgo exportador (por ende, generador de divisas para el país) de la explotación hidrocarburífera, también es llamativa la significación del sector fabril, lo cual explica que, pese a sufrir pronunciados altibajos, la economía provincial haya mantenido en los últimos treinta años un comportamiento dinámico. Este atributo, además, diferencia de una manera muy marcada a Tierra del Fuego dentro del contexto económico surpatagónico, donde prevalecen las actividades primarias y de servicios.

Junto a estas características, que pueden ser identificadas como fortalezas, corresponde señalar aquí una debilidad, como lo es la dependencia de esas ramas manufactureras dinámicas respecto de un sistema fiscal de promoción cuyo mantenimiento, modificación o supresión es resorte de las autoridades nacionales, asunto sobre el que abundaremos en otros tramos de este trabajo.

2.2. EL SECTOR PRIMARIO

2.2.1. Ganadería y agricultura

La actividad agropecuaria de la Provincia está prácticamente circunscripta a la ganadería, y en especial a la *cría de ovinos*. Esta especialización puede deberse a causas diversas. De un lado, resultan claras las restricciones que el clima y el suelo plantean al desarrollo de cultivos; asimismo, el criterio con que desde el gobierno nacional se distribuyeron las tierras aptas en la etapa fundacional, a fines del Siglo XIX, favoreció el desarrollo de grandes establecimientos dedicados en forma casi exclusiva a la explotación ganadera en la modalidad extensiva. Pero, habiendo transcurrido más de una centuria, también pareciera existir una tradición cultural, una especie de regla no escrita aunque aceptada de manera implícita por los productores, por la cual se asume que la agricultura y, en general, cualquier actividad diferente a la ganadería ovina, resulta al menos de muy dudosa factibilidad en Tierra del Fuego. De hecho, en las estancias fueguinas apenas hay una limitada producción de forrajes para uso de los propios establecimientos, y sólo en los últimos años han comenzado a verificarse experiencias orientadas al llamado agroturismo.

Fuera de estas explotaciones que se podrían calificar como tradicionales, las iniciativas agrícolas han sido pocas y aisladas, cuando existen zonas de la isla con condiciones satisfactorias para su desenvolvimiento mediante la aplicación de la tecnología apropiada. La escasa actividad de esta índole se reduce a pequeñas parcelas que producen verduras y frutas finas, asentadas en las proximidades de las tres localidades urbanas, aunque todavía no han alcanzado relevancia ni consolidación.⁵

En cuanto al *ganado bovino*, es probable que su baja participación se relacione, además del mencionado condicionamiento cultural del sector empresario y de las condiciones agroecológicas del suelo, con la preferencia por la carne ovina que caracterizó la dieta de los pobladores de origen chileno afincados en la zona, quienes en el pasado constituyeron una proporción relativamente alta de la población total. De hecho, las existencias vacunas han aumentado de manera notable en las últimas dos décadas, lo cual —aunque todavía se trata de valores absolutos muy bajos— está reflejando los cambios en la demanda interna generados por las preferencias de las corrientes de inmigración argentina arribadas en dicho período.

<i>Existencias de ganado ovino y bovino (en cabezas)</i>		
Años	Ovinos	Bovinos
1947	885.487	5.592
1966	752.805	5.933
1976	702.402	12.858
1986	680.221	17.441
1997	530.000	25.800
2000	496.100	23.100
2005*	368.280	34.070

* datos provisorios

Fuente: elaboración del autor en base a datos de ESTADÍSTICA (1971), (1992) (2002) y (2006)

Los establecimientos ganaderos —cuyos propietarios, como se verá en la segunda parte de este trabajo, conforman el sector empresarial de más larga tradición de los hoy existentes en la provincia— ocupan cerca de dos tercios de la superficie de la isla. Como se ha apuntado en el Capítulo precedente, casi la totalidad de los pastizales naturales se encuentra en las regiones de la estepa y el ecotono, lo que determina que las tierras de la región septentrional soporten la mayor carga animal media: más de la mitad de las existencias ovinas totales se ubican allí⁶. También en ella se localiza la mayoría de los establecimientos grandes, con extensiones que promedian las 50.000 hectáreas y planteles del orden de las 40.000 cabezas de ovinos, los cuales suelen pastorear junto a los relativamente escasos vacunos.

⁵ ROUVIER (1997). Esta autora apunta además que, en la época en que llevó a cabo su estudio, la mayoría de los propietarios de pequeños establecimientos productivos tenían problemas respecto de la situación dominial de los predios que ocupaban.

⁶ WOLANIUK (1998).

En el ecotono, en cambio, los establecimientos tienen menores dimensiones, tanto en términos de superficie como de plantales, aunque es preciso señalar que en la isla no existen los minifundios. En esta región es donde se encuentra la mayor proporción de rodeo bovino, cuyo crecimiento estaría evidenciando un intento de diversificación por parte de los productores. Por último, en la cordillera la ganadería es escasa, limitada a unas pocas explotaciones; varias de ellas son campos de *veranada* pertenecientes a estancias ubicadas en el ecotono. Recibe aquella denominación la práctica de manejo ganadero que consiste en el traslado de animales durante la temporada de verano, a campos cuyos pastizales no pueden ser aprovechados en el invierno.

La raza ovina *Corriedale* —obtenida de la cruce de Lincoln y Merino— es la predominante, y está considerada de doble propósito, por sus aptitudes cárnica y lanera. Son animales rústicos, con características distintivas, tales como una resistencia a los rigores climáticos y un sistema dentario apropiado para aprehender las cortas hierbas de los campos isleños, que facilitaron su adaptación; la lana es de buena calidad, fina y abundante, y su carne resulta muy apreciada. Los plantales de esta especie alcanzan aproximadamente las 500.000 cabezas, representando entre 3,5 y 4% de la majada total del país⁷; no obstante, corresponde apuntar que el stock ovino muestra desde hace varios años una tendencia declinante, fenómeno correlacionado con el fuerte deterioro de los precios internacionales de la lana. Este proceso se vio agravado por la particular dureza del invierno de 1995, que provocó excepcionales niveles de mortandad en los plantales.

Las ovejas tienen una parición anual, de mediados de noviembre a diciembre; a continuación, y hasta febrero, se realiza la esquila, que por lo general es llevada a cabo por cuadrillas de trabajadores conocidas como *comparsas*, las cuales van recorriendo el país desde los campos de la Mesopotamia hacia el sur, alquilando sus servicios a los productores. La producción de lana fueguina, actualmente de unas 2.000 toneladas por año, es exportada casi en su totalidad.

<i>Producción de lana (en toneladas)</i> <i>según Zonas Agroecológicas</i>					
Zonas	2000	2001	2002	2003	2004*
Total provincia	2.173,7	2.139,8	2.193,6	2.171,4	1.988,4
Estepa magall.	1.296,5	1.332,8	1.302,5	1.316,6	...
Ecotono	876,2	807,0	891,1	854,8	...
Cordillera	1,0	-	0,8	-	...

* cifras provisorias

... dato no disponible por zona

Fuente: ESTADÍSTICA Y CENSOS (2006)

Para el aprovechamiento de la carne, la hacienda se faena en el matadero municipal de Ushuaia y en las dos plantas existentes en la zona de influencia de Río Grande, una de ellas ubicada en la estancia “María Behety” y la otra en el ejido urbano; esta última está habilitada para exportar a países limítrofes y a las naciones árabes. No obstante, el destino predominante de esta oferta es el abastecimiento del mercado provincial, en su mayor parte

⁷ INDEC (2000)

para el consumo directo de la población, aunque la demanda de restaurantes y hoteles también está creciendo al ritmo impuesto por el pujante flujo turístico. De manera esporádica, se comercializan reproductores y hacienda en pie hacia otras provincias y el exterior.⁸

En cuanto a los bovinos, el clima determina que la actividad se concentre entre los meses de septiembre y abril, época en que las pasturas no sufren las consecuencias del frío y la escasa radiación solar. Ello, además, obliga a los establecimientos a contar con reservas forrajeras para el invierno, tanto a través del aprovechamiento programado de pastizales como de la *henificación* o secado de hierbas para su suministro al ganado en forma diferida. Predomina la raza *Hereford*, que comprende cerca de los dos tercios de una existencia total de menos de 30.000 cabezas, valor que por cierto resulta irrelevante en el contexto de un país que posee 50 millones de vacunos. El producido de la faena atiende en su totalidad a la demanda interna.

Con menor significación, y en muchos casos de manera todavía embrionaria, se desarrolla la cría de porcinos, en establecimientos pequeños situados en las proximidades de las localidades urbanas, donde también se llevan a cabo algunas experiencias de avicultura.

La incipiente actividad agrícola se limita a la horticultura, aunque con una escasa superficie sembrada, como hemos dicho, en las explotaciones localizadas en la periferia de las tres localidades urbanas. La mayor parte de los cultivos se lleva a cabo bajo cubierta, en invernáculos casi siempre contruidos con estructuras de madera y coberturas plásticas; la mayoría de los productores utilizan sistemas de riego por goteo. La producción, destinada al mercado interno provincial, es vendida de manera predominante a supermercados, siendo las principales especies la *lechuga* y la *frutilla*.⁹

2.2.2. Pesca

El extenso ámbito marítimo de la Provincia induciría a pensar en la pesca como una producción tradicional. Sin embargo, la actividad en alta mar (la llamada *pesca de altura*) sólo ha mostrado cierto nivel de desarrollo a partir de 1989, cuando comenzaron a operar los primeros *buques-factoría*, que procesan a bordo el producto de su captura, y los *congeladores* que refrigeran el resultado de ese proceso a muy bajas temperaturas, para transportarlo en esa condición hasta los mercados de consumo. La demora de la pesca en convertirse en una actividad significativa se debe, por un lado, al atraso general experimentado por la economía de la isla hasta entrados los años ochenta, y también a cuestiones vinculadas con mecanismos fiscales de estímulo que se analizan más adelante. En la actualidad, la mayor parte de la producción pesquera provincial de altura se vende a terceros países, operando empresas privadas con fuerte participación de capitales

⁸ Durante 2001, alegando causas sanitarias, el gobierno chileno impidió el traslado a través de su territorio de la hacienda en pie comercializada desde Tierra del Fuego hacia el sector continental argentino, lo que afectó el desenvolvimiento de las empresas agropecuarias de la provincia. Se trata de un ejemplo de las externalidades negativas que afectan a la producción fueguina, comentadas en el Capítulo 1.

⁹ RECURSOS NATURALES (2000)

extranjeros, en algunos casos bajo la forma de *joint-ventures*¹⁰ cuyos socios argentinos son no residentes en la provincia.

El ritmo de evolución de la pesca del *calamar* ha disminuido en función de las restricciones legales que procuran preservar el recurso. Del mismo modo, el caladero de la merluza ha comenzado a evidenciar las consecuencias negativas de la presión a que fue sometido en años recientes. Una modalidad destacada es la de los *surimeros*, buques-factoría así llamados porque elaboran una pasta conocida comercialmente con el término del idioma japonés *surimi*; precisamente, Japón es el país que concentra casi la totalidad de la demanda por este producto fueguino.

También se lleva a cabo la llamada *pesca artesanal* o *costera*, efectuada con embarcaciones de reducido porte y a vista de costa, o directamente desde la playa. En este rubro, desde años recientes se destaca el crecimiento de la producción de moluscos bivalvos (*mejillones* y *cholgas*) a favor de un incremento en la demanda y, asimismo, por los notables rendimientos obtenidos en su cultivo por nuevos microemprendimientos. La actividad se ve afectada por el fenómeno de la *mareja roja*, como se conoce a una enfermedad provocada por una toxina que, en caso de afectar al molusco lo convierte en no apto para el consumo humano, lo cual obliga a productores y autoridades a mantener un severo control sanitario,

El resto de la pesca artesanal se dedica a crustáceos y, en menor medida, a diversas especies de peces. La *centolla* y el *centollón* son explotados por un reducido número de pequeñas empresas locales, y su captura es desarrollada en el Canal Beagle por una flota de lanchas que emplea unos artes de pesca conocidos como *trampas*. La mayor parte del producido se destina a los mercados externos, donde ambas especies son muy apreciadas, aunque también se registra un consumo local creciente inducido por la demanda de los turistas. La centolla, además, es objeto de una cuidadosa regulación con fines de preservación, debido a su lento crecimiento.

Desde la costa operan con redes los pescadores de *merluza* y *róbalo*, y algunos también utilizan embarcaciones para capturar el *abadejo*; estos pequeños productores comercializan los frutos del mar en el mercado local¹¹.

2.2.3. Minería

Cualquier referencia a las economías regionales de la Patagonia destaca el papel de la extracción de hidrocarburos, un recurso natural no renovable cuya disponibilidad es básica en el desarrollo de las sociedades modernas. Lo mismo sucede en Tierra del Fuego, donde la producción de *petróleo* y *gas* representa por sí sola una proporción en torno a 15% de la riqueza total generada. El Estado provincial ejerce el control sobre la explotación de los yacimientos fueguinos de estos combustibles, incluyendo los ubicados hasta una distancia de 12 millas de la costa, en tanto que las actividades de producción han sido concesionadas a firmas privadas que —dados los ingentes aportes de capital que exige la actividad— en su totalidad son de gran tamaño.

¹⁰ Expresión en inglés que se aplica a emprendimientos en los que se asocian empresas extranjeras (suministrando capital de riesgo y tecnología) con firmas locales, las cuales por lo general aportan su conocimiento del recurso, y eventualmente gerenciamiento y capital.

¹¹ RECURSOS NATURALES (1997)

El viajero que sobrevuele el norte de la isla en horario nocturno, observará gran cantidad de resplandores esparcidos sobre la superficie terrestre y marítima, testimoniando el venteo de gas de pozos en explotación. De día y a baja altura podrá divisar, además de las clásicas “cigüeñas” de los bombeadores trajinando sobre la estepa, varias plataformas de extracción operando en el mar.

La descripción de la actividad minera debe completarse con la mención a la extracción de *turba*, que según se ha señalado, tiene escaso valor como fuente de energía, dado su bajo poder calórico; no obstante, es utilizada principalmente como insumo de la industria perfumera y como mejorador de suelos en jardinería y horticultura¹².

¹² RICCIUTI (1995)

2.3. EL SECTOR SECUNDARIO

2.3.1. Industria manufacturera

Las ramas más importantes de la *industria manufacturera* fueguina son aquellas que colocan su producción fuera del ámbito provincial, usufructuando las posibilidades que les otorga el régimen promocional de la ley 19.640, con lo cual logran un aprovechamiento de las *economías de escala*¹³ que de otro modo el reducido tamaño del mercado local no les permitiría alcanzar.

Se trata de *industrias dinámicas*, ya que reúnen la mayoría de los atributos básicos que distinguen a estas últimas de las que conforman el grupo de industrias vegetativas, a saber:

- se expanden a un ritmo más rápido que el crecimiento vegetativo de la población y que la tasa de aumento del producto global.
- utilizan insumos elaborados por otras industrias (en su mayor proporción establecidas fuera de la Provincia)
- trabajan con tecnología compleja
- producen principalmente insumos básicos y bienes de consumo durable¹⁴

La rama fabril más importante, tanto si se mide en términos de valor de producción como de puestos de trabajo, es la dedicada a la fabricación de equipos electrónicos, que elabora tanto bienes finales —*televisores, videograbadores, videocámaras, reproductores de DVD, teléfonos celulares, hornos a microondas y acondicionadores de aire de uso comercial y familiar*— como intermedios (*estéreos y equipos de aire acondicionado para automotores*). Además, funcionan plantas textiles y de las industrias plástica y química, entre otras ramas. En su gran mayoría transforman insumos extrarregionales, de origen importado.

Las preponderantes ramas electrónicas conforman una industria terminal, lo que significa que su esquema de producción es similar, por ejemplo, al de la rama automotriz. Dado que la mayoría de sus insumos críticos no se fabrican en el país, usufructúan las exenciones impositivas y las franquicias arancelarias contempladas en el sistema de promoción antes aludido para adquirir sus materias primas en el exterior. Por otra parte, han generado ciertos eslabonamientos locales¹⁵, si bien no muy significativos, como consecuencia de los cuales en la provincia se elaboran algunos insumos, tales como los gabinetes plásticos para televisores y las almohadillas de poliestireno expandido para embalaje¹⁶.

El proceso productivo emplea —como lo exige la clasificación detallada más arriba— tecnología de punta, incluyendo la utilización de la robótica en la etapa de inserción y soldado de componentes sobre plaquetas desnudas; este conjunto avanza luego

¹³ Se denomina de este modo a la situación de largo plazo en que una empresa obtiene rendimientos crecientes de los factores productivos, a medida que aumenta el tamaño (escala) de su producción.

¹⁴ FERRUCCI (1997). Este autor apunta, asimismo, las características que describen a las industrias vegetativas: crecen a una tasa similar a la de aumento de la población; tienen bajo valor agregado por producto; utilizan insumos del sector primario y tecnología sencilla; y producen principalmente bienes de consumo no durable.

¹⁵ Se entiende por eslabonamiento a la aparición de una cierta actividad económica como consecuencia del desarrollo previo de otra. El eslabonamiento *hacia adelante* implica que la actividad que crece determina el desarrollo de otra firma que utiliza el producto de aquella como insumo; por el contrario, cuando la primera induce la demanda de algún insumo y a causa de ello se instala una empresa para atenderla, se trata de un eslabonamiento *hacia atrás*.

¹⁶ Los detalles del régimen promocional se abordan en la Segunda Parte.

en la línea de fabricación, donde se van ensamblando los restantes insumos hasta el armado final y el embalaje del aparato.

Se trata de firmas que por lo general explotan licencias de fabricación de marcas internacionales; en muy pocos casos, están asociadas con empresas extranjeras mediante mecanismos de “joint-venture” o similares. El principal destino de su producción es el mercado interno argentino, donde en los años noventa han debido afrontar la dura competencia de la importación proveniente, en su mayor parte, de los países del oriente asiático. Como resultado de ello, hubo una reducción del número de plantas y de puestos de trabajo, no obstante lo cual el sector logró importantes mejoras en la productividad. De tal modo, estas empresas pudieron disminuir en forma significativa sus precios de venta y competir con éxito.¹⁷

Los aspectos instrumentales del sistema de promoción que favorece a estas ramas dinámicas —aunque el alcance de aquél, como se verá más adelante, no está restringido sólo a la actividad industrial— son monitoreados por la Comisión para el Área Aduanera Especial (CAAE), organismo del que participan el gobierno provincial, reparticiones nacionales como la Administración de Aduanas, cámaras empresarias y entidades sindicales. De todos modos, es necesario recordar que las decisiones de fondo en esta materia competen, según la legislación, a las autoridades nacionales.

Las manufactureras de más larga tradición en la isla son las madereras, que pese a ello no han alcanzado un grado de desarrollo significativo. Su desenvolvimiento está regulado por la ley provincial N° 145, que determina un régimen de aprovechamiento del bosque productivo basado en criterios de sustentabilidad. La madera de lenga es apta para el debobinado y el aserrado, y aplicable tanto a la construcción y la carpintería de obra como a la elaboración de muebles y pisos, así como a la carpintería naval. Su coloración y la escasa o nula presencia de nudos, la tornan muy apreciada para revestimientos.

Funcionan en la provincia menos de 20 aserraderos, casi todos propiedad de empresarios locales, ubicados en el ecotono y la zona cordillerana, de los cuales sólo dos pueden ser considerados de alta producción (elaboran más de 1.000.000 de p²/año)¹⁸.

El manejo del bosque o *silvicultura*, influye tanto en las posibilidades de su aprovechamiento industrial como en su preservación, por lo cual la Dirección de Bosques de la Provincia tiene asignada la facultad de adjudicar superficies boscosas mediante sistemas de permisos anuales (hasta 2.500 m³ por permisionario), concesiones directas (hasta 1.000 hectáreas y por períodos máximos de 10 años) y concesiones por licitación (de 1.001 a 5.000 ha. y hasta 20 años de duración). Además, debe controlar *in situ* la selección de los ejemplares aptos para el corte o *apeo*.

Las prácticas más usuales establecen el volteo de los ejemplares que poseen un *d.a.p.*¹⁹ medio de 40 a 60 cm., de cada uno de los cuales se obtiene *in situ* un promedio de 2 a 2,5 rollizos, lo que equivale aproximadamente a 1 m³. Luego se trasladan los rollizos, mediante motoarrastradores, hasta los *canchones* —sectores abiertos del monte, destinados a su acopio— desde donde son transportados por camiones hasta las proximidades de las plantas elaboradoras. También hay aserraderos móviles, que desplazan su personal y

¹⁷ LAVEGLIA Y MASTROSCHELLO (2002)

¹⁸ RECURSOS NATURALES (1997). Además, se registra un número similar de pequeños obrajes, que comercializan postes y leña.

¹⁹ Término de la jerga forestal, por la sigla de “diámetro a la altura del pecho”, utilizado como unidad de medida para la selección de individuos maderables.

maquinaria a medida que van talando árboles. Por lo general, la actividad se lleva a cabo entre los meses de octubre y julio, lo cual está determinado por las condiciones climáticas. Los establecimientos producen bienes intermedios —tablas, tablones y tirantes, así como maderas machihembradas de distintos tipos— que se vuelcan en su mayor parte a satisfacer una demanda provincial cuyo volumen depende, en modo principal, de la evolución de la construcción. Las ventas al sector argentino continental representan un bajo porcentaje del total, en tanto que en años muy recientes se registraron algunas exportaciones a Europa, aunque en volúmenes reducidos y sin alcanzar continuidad.

2.3.2. Construcción

La suerte de la actividad de la *construcción* ha estado fuertemente ligada al comportamiento del gasto del sector público, tanto en inversiones directas para obras de infraestructura como a través de los programas oficiales de edificación de viviendas. El crédito hipotecario de la banca, tanto pública como privada, ha jugado un rol casi subsidiario dentro de este esquema, aunque en los últimos años de la década de los noventa su participación creció. Posteriormente, con el auge turístico iniciado en 2002, se ha verificado —según señalamos con anterioridad— un importante flujo de inversiones privadas destinado a la construcción de establecimientos hoteleros y gastronómicos, así como de locales comerciales y edificios de oficinas.

Los sistemas tradicionales de construcción en mampostería, además de utilizar el bloque de hormigón en lugar del ladrillo que prevalece en otras zonas del país, deben adecuarse a los condicionamientos climáticos, tomando las medidas técnicas adecuadas para evitar las consecuencias de las bajas temperaturas. Ello determina, además, lo que se conoce como *época de veda*, que abarca unos meses del invierno en los que las tareas al aire libre sufren una fuerte restricción; esto provoca de manera cíclica un impacto estacional negativo sobre el nivel de empleo demandado por el sector.

Dicha limitación ha generado la utilización de sistemas alternativos. Uno de ellos es el que recurre a la madera como insumo predominante, aprovechando las aptitudes de un importante sector de la fuerza de trabajo —de origen o ascendencia chilena— que posee una rica tradición cultural en la especialidad. En este sistema se trabaja generalmente sobre una base de hormigón o *platea*²⁰, donde se monta una estructura de tirantes que va recubierta exteriormente por chapas de zinc y/o tablas de machimbre; éstas se usan también para los revestimientos interiores, muchas veces en combinación con placas de madera aglomerada. Entre ambos revestimientos se coloca un aislante térmico, siendo muy usada la denominada “lana de vidrio”. Las características de los materiales empleados exigen un mantenimiento frecuente, especialmente de los colocados a la intemperie, protegiéndolos con pintura de las inclemencias del tiempo.

También es importante la edificación mediante sistemas industrializados o *prefabricados*. Su popularidad llegó de la mano de los grandes contingentes migratorios de los años ochenta y noventa, que alimentaron de manera vertiginosa la demanda de unidades habitacionales; la rapidez que caracteriza a las edificaciones que usan esta tecnología fue la respuesta adecuada para un importante segmento de esa población inmigrante. De un

²⁰ Las franjas más humildes de la población que no tienen acceso a planes oficiales de vivienda ni al crédito, todavía construyen sus viviendas sobre pilotes de madera enclavados en el suelo, a la usanza de las antiguas edificaciones de la región.

modo similar al sistema descrito en el párrafo anterior, se parte de una platea, sobre la cual se instala una estructura compuesta por perfiles de chapa de hierro abulonados y soldados. Los revestimientos exteriores pueden ser elaborados de diversas formas, desde placas de hormigón moldeado hasta planchas de distintos materiales, incluso el plástico. En los interiores, en tanto, predominan las placas de yeso pretensado, recurriéndose también al uso de aislantes térmicos.

Un denominador común —y prácticamente obligatorio— para todo sistema constructivo en la provincia es el techado con pendientes, con el fin de soportar el peso de las nevadas. La chapa de zinc, con sus distintas variantes de diseño, es el insumo predominante en los techos fueguinos, en los que la azotea no existe por el mismo motivo. Además, son características distintivas en la construcción de la zona los aventanamientos con vidrios dobles y el pequeño vestíbulo llamado popularmente *hall frío*, para reforzar el aislamiento térmico de las unidades.

2.4. EL SECTOR TERCIARIO

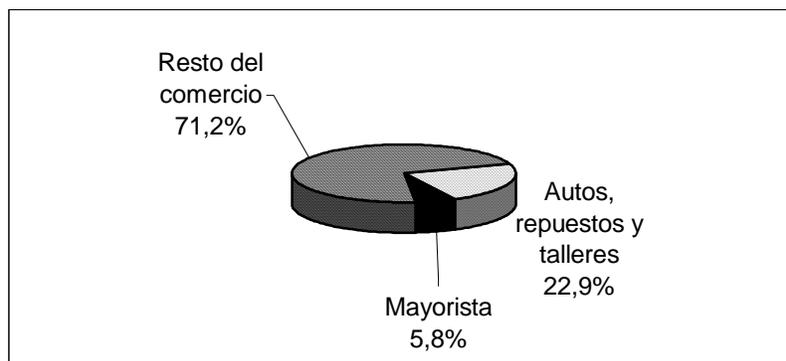
Los orígenes del *comercio* en Tierra del Fuego se remontan a la época fundacional, acompañando el accionar de los primeros ganaderos, en la zona norte, y precediendo incluso al establecimiento del presidio en Ushuaia. Su desarrollo posterior fue lento, aunque a partir de los años sesenta del siglo pasado —merced al auge de la actividad petrolera en Río Grande y a algunas franquicias fiscales para la importación— tomó un impulso que se aceleró a comienzos de los ochenta, cuando comenzó el espectacular flujo inmigratorio.

Ello habría de compensar la caída determinada por la apertura de la economía de principios de los noventa, en que empezó a declinar la actividad de los tradicionales establecimientos minoristas que vendían mercadería importada (bebidas y tabaco, además de artículos de perfumería, chocolates, electrónica, etc.) a un turismo nacional que hasta entonces, como consecuencia de las políticas proteccionistas que restringían las compras al exterior, no podía acceder a esos bienes en el resto del país.

En efecto, el aludido crecimiento poblacional —que mantuvo durante décadas un ritmo vigoroso— determinó una paulatina adecuación y diversificación de la oferta comercial para satisfacer las necesidades del público local. En particular, la venta de automotores nuevos y usados, así como la de repuestos, tuvo en esos años una formidable expansión, reflejada en la elevada proporción —más de una quinta parte— que los negocios del rubro representaban sobre el total de establecimientos en 1994. Esto, a la vez de indicar el nivel de ingresos de un segmento significativo de la población, mostraba una llamativa preferencia del habitante fueguino por la adquisición de vehículos, en especial de las gamas más sofisticadas, lo que probablemente ameritaría un estudio sociológico.

También abrieron bocas de expendio algunas importantes cadenas de supermercados, repitiendo un fenómeno que se había dado en otros puntos del país. En forma paralela se han desarrollado otras ramas minoristas, como las de indumentaria, librería y papelería, equipos e insumos de computación, etc.

El comercio fueguino en 1993
(Fuente: Censo Nacional Económico 1994)²¹



En los primeros años del presente siglo, en la provincia y, especialmente, en Ushuaia, se ha verificado el crecimiento y la mejora de los servicios turísticos, acompañado por el citado proceso de importantes inversiones en infraestructura. Se desarrolló de un modo especial el rubro de los restaurantes y confiterías, que ha mejorado y diversificado su oferta, y también aumentó el número de plazas en la rama de la hotelería. Ello ha inducido, además, eslabonamientos hacia adelante en actividades ligadas al transporte (empresas de ómnibus y otros vehículos para traslado de turistas, así como de automóviles de alquiler con y sin chofer) y en agencias de turismo receptivo. También se explotan los atractivos invernales, en establecimientos ubicados a pocos kilómetros de la capital provincial donde se pueden practicar las distintas variantes del esquí y otros deportes en la nieve. Se complementa esta oferta con la navegación en el Canal Beagle, la posibilidad de visitar las Islas Malvinas y la Antártida y —en la primavera y el verano— el trekking, la pesca de salmónidos, el canotaje, el avistaje de aves, etc.²² Esta caracterización, originada tanto en observaciones “in situ” como mediante opiniones de informantes calificados, deberá ser confirmada o rectificada por los datos estadísticos.²³

²¹ INDEC (1997)

²² TURISMO (1998)

²³ Al momento de ser redactada esta obra no se encontraba disponible la información sustancial captada mediante el Censo Nacional Económico 2004-2005.

CAPÍTULO 3 – EL SECTOR PÚBLICO

3.1. EL MARCO TEÓRICO

La producción y el consumo de bienes y servicios, junto con la distribución entre los propietarios de los factores productivos de los ingresos generados, conforman el *proceso económico*, el cual es llevado a cabo por los *agentes económicos* a los que la teoría suele clasificar en dos grandes *sectores institucionales*¹, a saber:

- el *sector privado*, que involucra tanto a los *hogares o familias* (también llamadas *economías domésticas*) como a las *empresas*. Las primeras son las que llevan a cabo el consumo de los bienes y servicios generados por la actividad económica, y además son las propietarias de los factores indispensables para su obtención; las empresas, por su parte, son las unidades productivas por excelencia, que utilizan esos factores para elaborar y vender bienes y servicios.
- el *sector público*, que comprende la actividad económica de los distintos niveles del gobierno (en el caso argentino: nacional, provincial y municipal) y a los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Al llevar a cabo sus funciones, el gobierno puede actuar tanto consumiendo como produciendo bienes y servicios. De este sector nos ocuparemos en el presente capítulo.

Antes de continuar, es preciso señalar que desde hace ya varios años se reconoce la existencia de un *tercer sector* (así denominado) de agentes económicos, que proveen bienes y servicios aunque no actúan dentro del paradigma de la empresa privada, y que tampoco pertenecen al Estado. Son las llamadas *organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales*, conocidas por la sigla *ONGs*, cuyo papel en servicios tales como los de la educación, la salud y la asistencia social está creciendo de manera sostenida en todo el mundo: ya a mediados de la década del noventa, el tercer sector de los Estados Unidos contribuía con el 6% del ingreso nacional y el 9% del empleo.² Lo mismo viene ocurriendo en la Argentina, donde en su mayor parte las ONGs funcionan bajo las formas jurídicas de las asociaciones civiles y las fundaciones.

3.2. LA DISCUSIÓN DOCTRINARIA

El rol del sector público en la actividad económica es un motivo de fuertes divergencias entre los profesionales de esta disciplina. Los que adhieren a los postulados de los economistas clásicos sostienen que el Estado debe limitarse a garantizar las condiciones de competencia y solamente justifican su intervención para corregir eventuales distorsiones en las mismas. Al igual que en lo atinente a los factores productivos (de los que nos hemos ocupado en el Capítulo 1), esta manera de ver el asunto debe atribuirse a la época en que escribieron los más prominentes autores de esa escuela de pensamiento, como Smith, Ricardo, Mill y Say, entre otros: por entonces, desde finales del Siglo XVIII a mediados del siguiente, el mundo presentaba las características descritas en sus textos³, por lo que los agentes económicos no podían

¹ No debe confundirse a esta clasificación con la de los *sectores productivos*, que agrupa a las distintas actividades económicas, de la cual nos ocupamos en el Capítulo 2.

² RIFKIN (1999)

³ Las condiciones de la competencia perfecta son: atomización (muchos y pequeños vendedores y compradores, ninguno de los cuales puede influir sobre los precios), homogeneidad (cada unidad de un bien es idéntica a cualquier otra del mismo), transparencia (todos los vendedores y compradores conocen todas las condiciones del mercado) y libre concurrencia (todos los agentes pueden entrar y salir libremente del mercado).

ejercer ningún tipo de control sobre el comportamiento del mercado y los precios mostraban un comportamiento flexible, ya que subían o bajaban según la presión determinada por el excedente de la oferta y la escasez de la demanda. En consecuencia, no había en teoría motivos para que se produjeran crisis económicas, lo que justificaba la idea del *Estado gendarme* forjada por aquellos pensadores. La denominación de liberales con que se los conoce, tiene su origen en el apoyo que daban a la institución del mercado como herramienta para tomar las decisiones económicas básicas, a la cual concebían como un ámbito donde los particulares acordaban con libertad qué, cómo y para quién producir. Adam Smith ejemplificó esto con su famosa metáfora de *la mano invisible del mercado*, la cual guiaba a los individuos de tal modo que, al perseguir el interés particular de cada uno, sus esfuerzos derivaban en un beneficio general para la sociedad.⁴

Desde el enfoque clásico, entonces, sólo se admite que el Estado sea el proveedor de aquellos bienes cuyo suministro no puede hacerse mediante el mecanismo de mercado, a los cuales se los denomina *bienes públicos*. Se trata de todo artículo o servicio cuyo oferente no puede garantizar (a diferencia de lo que ocurre con los *bienes privados*) que sólo quienes pagan tengan acceso al mismo. El ejemplo típico de los textos pedagógicos es el del alumbrado público en una ciudad, donde el pago por parte de los contribuyentes de la tasa retributiva que cobra la municipalidad por brindarlo no excluye de su disfrute —ni puede hacerlo— a los vecinos que han incumplido con esa gabela, como así tampoco a los turistas o visitantes ocasionales que circulan en horas nocturnas por las calles.

Pero las sociedades fueron evolucionando a lo largo del Siglo XIX y el siguiente de un modo que, en ciertos aspectos, contradecía los postulados liberales. El desarrollo del sistema capitalista de producción, particularmente a partir de la llamada segunda Revolución Industrial —motorizada por el petróleo— trajo consigo la gran empresa, la diferenciación de los productos y el surgimiento y crecimiento de las organizaciones sindicales de trabajadores, todo lo cual contribuyó a montar un escenario económico con frecuentes y profundas crisis, que las fuerzas del mercado parecían incapaces de conjurar por sí solas. Fue el turno entonces de John M. Keynes y de sus seguidores, que hicieron la contribución intelectual de adaptar el esquema teórico a esa nueva situación. La interpretación keynesiana de la crisis hace énfasis en la insuficiente capacidad del gasto en consumo e inversión de las familias y las empresas (la *demanda agregada*) para absorber el conjunto de bienes y servicios producidos por la economía (la *oferta agregada*), y plantea soluciones supletorias del sistema de libre competencia clásico⁵. Expresándose también de modo metafórico, esta escuela propugna “cebar la bomba” de la economía por el lado de la demanda, para lo cual no solamente admite sino que estimula —bajo ciertas condiciones— una vigorosa participación del Estado en la actividad; el gasto del gobierno deberá cumplir el papel que no alcanza a jugar el sector privado, y además las autoridades redistribuirán ingresos a través de la política fiscal y controlarán a los particulares.

El paradigma keynesiano, que permitió a las economías de Estados Unidos y Europa occidental revertir la Gran Depresión de 1930 y transitar más de tres décadas de crecimiento y prosperidad, estuvo así vinculado a una nueva concepción del papel del Estado, que al acentuar ciertas características llegaría a ser denominado *intervencionista*. Su influencia pronto llegó a los países de América Latina, donde se

⁴ La expresión francesa “laissez faire, laissez passer” que significa *dejar hacer, dejar pasar*, atribuida a los clásicos, fue en realidad acuñada por sus antecesores de la escuela fisiocrática, cuyo apogeo se verificó a mediados del Siglo XVIII.

⁵ De hecho, Keynes fue el primer autor que llamó “clásicos” a los economistas predominantes hasta entonces.

desarrolló además una corriente de pensamiento conocida como “estructuralismo” (cuyos principales exponentes fueron el argentino Raúl Prebisch, el brasileño Celso Furtado y el chileno Osvaldo Sunkel, entre otros) que participaba de una concepción del rol estatal similar a la keynesiana.

De tal modo, los gobiernos de la región fueron avanzando en forma paulatina en el ejercicio de su poder coercitivo, llevando a cabo desde controles de precios y de salarios, pasando por las regulaciones de ciertas actividades económicas (no sólo de las que presentaban características monopólicas) y la planificación de las inversiones de las empresas, hasta hacerse cargo de actividades productivas en forma directa. En la Argentina, como veremos en la segunda parte de este libro, el intervencionismo estatal se extendió hasta justificar la denominación de *Estado empresario*, ya que actuó primero en rubros críticos como la producción energética y ciertas ramas industriales complejas (en términos de tecnología y requerimientos de capitales), para terminar ampliando su participación al transporte de pasajeros y de mercaderías, a casi todos los servicios públicos y, en general, a un conjunto de múltiples y diversas actividades, tanto de producción de bienes como de provisión de servicios.

Sin embargo, tal concepción del Estado comenzó a tener dificultades en las propias economías desarrolladas hacia mediados de la década de 1970, cuando surgieron los problemas para financiar los recurrentes déficits fiscales que este tipo de políticas generaban; ello se acentuó pocos años más tarde cuando las profundas modificaciones de raíz tecnológica en las comunicaciones y los transportes, conocidas genéricamente con el nombre de *globalización*, determinaron que la actividad empresaria se viera afectada por la alta carga impositiva que el esquema conllevaba. Ello condicionó además el sostenimiento del *estado de bienestar* (o *welfare state*, en inglés), denominación aplicada al sistema que comprende servicios estatales de jubilación, salud y educación sin costo para la población, provisión de viviendas a bajo precio y transferencias directas de fondos sin contrapartida a desempleados y sectores carenciados.

En la mayoría de los países de Europa, las nuevas condiciones hicieron virar a sus dirigentes hacia políticas más prudentes en materia fiscal, aunque manteniendo la sustancia del “welfare state”. En América Latina, en tanto, se verificó un resurgimiento de la tradición clásica, sustentada por los llamados *neoliberales*, quienes en cierta forma propusieron la vuelta al Estado gendarme. Así fue que la década de los noventa en el siglo pasado se caracterizó en muchos países latinoamericanos por la disminución del protagonismo estatal en la economía, vía privatizaciones, desregulaciones, reforma impositiva y apertura económica. No obstante, al inicio del nuevo milenio esa concepción volvió a ser cuestionada, generándose una controversia que llega al momento presente.

En este punto es necesario reconocer ciertas características de las economías actuales.

- En primer lugar, que distan de parecerse a las sociedades decimonónicas (al decir del economista y ex ministro brasileño Antonio Delfim Netto, “*hoy el mundo es mucho más keynesiano que liberal*”)⁶, ya que aún aquellos países donde el sistema de mercado ha alcanzado un alto grado de desarrollo, cuentan con instituciones y mecanismos muy arraigados mediante los cuales el gobierno interviene en cierta medida en los asuntos económicos: los bancos centrales, las barreras al comercio internacional, los subsidios a determinadas actividades productivas, etc. De hecho, la competencia perfecta es un modelo de análisis que permite entender el funcionamiento de las

⁶ De un reportaje publicado en el diario “LA NACIÓN” de Buenos Aires, el 18 de agosto de 2004.

economías de mercado, las cuales en la práctica sólo *se aproximan* a esa construcción teórica.

- En segundo término, que junto con un incremento estructural en el desempleo y en las actividades informales que no aportan al fisco, se vienen dando grandes avances científicos que derivan en un sensible aumento de la esperanza de vida de la población, y que ambos factores en forma conjunta inciden en las finanzas de los sistemas jubilatorios estatales de reparto, en los que decrecientes proporciones de trabajadores activos registrados deben aportar para mantener a crecientes proporciones de pasivos; algo parecido ocurre con los sistemas públicos de salud, debido a que los viejos se enferman más que los jóvenes, y a que cada vez hay más viejos. Como consecuencia de ello, los presupuestos estatales enfrentan renovadas y fuertes tensiones.

- Por último, que una ineficiente burocracia estatal; un desmadre de la emisión monetaria y del endeudamiento gubernamental junto con otras distorsiones en el manejo de las cuentas públicas; una excesiva presión tributaria, producto de lo anterior y de la incapacidad para controlar y reducir la evasión impositiva (cuando no de una insólita tolerancia a esta irregularidad); y —“last but not least”— el *clientelismo* asociado al sostenimiento de estructuras políticas por lo menos poco transparentes, afectan de manera negativa el desempeño económico general, el propio desenvolvimiento del gobierno como prestador de servicios y, por ende, la calidad de vida de la población.

En todo caso, puede presumirse que la porfía entre “mucho estado” y “poco estado”, lejos de saldarse mediante una inexistente ley inmutable y sacrosanta, habrá de continuar, y en particular en el campo extra-académico seguirá influyendo en los procesos de decisión de quienes deben diseñar y ejecutar políticas económicas.

La opinión académica

“En nuestros días continúa la vieja polémica, unos pidiendo “más mercado” y otros pidiendo “más estado”. En una sociedad humana viva, en continua evolución, no hay forma teórica de resolver la cuestión.

No puede haber una demostración “científica” de qué proporción entre mercado y estado es la más conveniente, o la más justa. Diversas personas y grupos, con diversas ideologías e intereses, son partidarios de una u otra proporción. Se llamen liberales, socialdemócratas, conservadores, progresistas, laboristas, comunistas, radicales, de izquierdas o de derechas, están simplemente presionando en una dirección o en otra, hacia el mercado o hacia el estado, con más o menos fuerza.

La organización que adoptarán las sociedades humanas en el futuro no está escrita en ningún libro sagrado ni determinada por ninguna ley histórica: será la consecuencia de las decisiones que están adoptando en el presente un gran número de individuos y grupos sociales.

Muchos confiamos en que ese sistema futuro satisfaga nuestros más íntimos anhelos de solidaridad, cooperación y equidad, que permita la desaparición del hambre, la miseria y la marginación y que todo ello sea compatible con el respeto a los derechos humanos y el impulso a la creatividad individual.”⁷

⁷ MARTÍNEZ COLL (2001b) consultado en Internet el 23/11/04

3.3. LA POLÍTICA FISCAL

Más allá de las polémicas, hay consenso en que las herramientas al alcance de los gobiernos para influir en los asuntos económicos se pueden reunir en tres agrupamientos: la práctica de las regulaciones, la política monetaria y la política fiscal.

La primera surge del ejercicio del poder de coerción del Estado y se ejecuta a través del conjunto de normas de distinta jerarquía —leyes, decretos y resoluciones administrativas— mediante las cuales se imponen pautas de comportamiento a los particulares. La segunda tiene el objetivo principal de garantizar la estabilidad monetaria, además de entender acerca de la circulación de dinero, ejercer la superintendencia de los bancos y administrar las reservas de divisas del país.

La política fiscal, por su parte, deriva de la necesidad del Estado moderno de realizar erogaciones monetarias para alcanzar sus fines, lo cual exige la obtención de recursos para hacer frente a las mismas. La forma concreta en que el Estado determina el monto total y la composición de sus erogaciones y de los recursos que utilizará para atenderlas expresa la política fiscal adoptada.⁸

Por el lado de las erogaciones, son instrumentos de la política fiscal el gasto del gobierno en los bienes y servicios —lo que comprende a los salarios de su personal— requeridos para el funcionamiento de sus distintas dependencias y organismos (gastos de operación); los pagos a terceros sin contraprestaciones, como las jubilaciones y los subsidios (transferencias); y la ejecución de obras de infraestructura, la compra de equipos y otros mecanismos de inversión (gastos de capital). Por el flanco de los recursos encontramos a los impuestos o tributos, a los que —como se detallará más adelante— se agregan otros rubros, denominados “no tributarios”. Cuando el presupuesto no está equilibrado, por existir una discrepancia entre el total de erogaciones y el de recursos, se dice que presenta superávit, si esa diferencia es positiva; en el caso contrario, se la denomina déficit. En esta última instancia aparece la controversial cuestión del financiamiento del déficit fiscal, que es además inevitable debido a que las distintas dependencias públicas no pueden dejar de funcionar. De ello deriva a su vez el problema de la oportunidad y cuantía de la emisión monetaria y el endeudamiento público, que son los instrumentos con que se puede atender el déficit.

El análisis pormenorizado de estos aspectos excede de modo amplio el propósito de esta obra. Pese a ello, podemos agregar que, en términos generales, para combatir los ciclos recesivos los gobiernos nacionales suelen emplear políticas fiscales expansivas, lo que significa combinaciones de bajas tasas impositivas con altos niveles de erogaciones fiscales; mientras que en el caso contrario, pueden acudir a políticas fiscales contractivas (elevación de las alícuotas tributarias y reducción del gasto estatal) para moderar el crecimiento controlando la inflación.

Asimismo diremos que abundante evidencia empírica muestra una correlación directa entre una emisión monetaria poco prudente, por lo general inducida por las necesidades de financiamiento estatal, y el aumento continuo y generalizado del nivel de los precios de la economía.

Recapitulando lo dicho hasta aquí, los principales instrumentos de la política fiscal están conformados por el diseño y el volumen del gasto público, así como por la definición de los impuestos y tasas que constituyen su fuente genuina de ingresos. Además, y aunque desde un punto de vista teórico pertenece al campo financiero, la cuestión de la deuda pública conforma un aspecto importante de esta política. Estos medios están documentados en el *Presupuesto público*, que con el carácter de ley rige

⁸ NÚÑEZ MIÑANA (1998)

todos los actos del gobierno que requieren un movimiento monetario; de allí que se la considere como la *ley de leyes*, al ser nada menos que la expresión financiera del plan del gobierno.

En la República Argentina, las provincias no tienen injerencia alguna en la política monetaria —atribución exclusiva del Banco Central— y poseen una reducida capacidad de regulación de las actividades económicas, ya que las principales herramientas de esta índole pertenecen a la órbita del gobierno nacional. Por lo tanto, resulta de especial interés el análisis de la estructura presupuestaria, expresión de la política fiscal e instrumento primordial —por no decir único— de que se dispone en este nivel de gobierno para influir en la economía local.

3.4. LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA

Desde un enfoque político, el presupuesto constituye la principal herramienta de planificación y de administración de la acción estatal. Lo primero, porque dado que para cumplir sus actividades el gobierno necesita dinero, tendrá que prever tanto de qué manera va a recaudarlo como la forma en que habrá de gastarlo. De allí proviene la antedicha definición del presupuesto como expresión financiera del plan de gobierno.

En cuanto a su carácter de instrumento administrativo, ello es así porque todos los recursos y los gastos de la administración deben estar comprendidos en un único documento presupuestario; asimismo porque, según lo establece la doctrina más aceptada en la materia, ningún gasto gubernamental puede llevarse a cabo si no está contemplado en la ley de presupuesto.

Se comprende, entonces, que el ciudadano tiene la posibilidad de evaluar al elenco gobernante mediante el análisis de su capacidad, sensatez y transparencia para desarrollar la política presupuestaria. Por otra parte, es importante considerar que esta última es un proceso que no se agota en la simple sanción de la ley, sino que abarca además otras etapas. La mayoría de los autores identifica cinco fases en el proceso presupuestario, a saber:

1. Programación: es la etapa durante la cual se calculan las necesidades de las distintas áreas para el ejercicio de que se trata, que culmina con la elaboración del proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo.
2. Sanción legal: el Poder Legislativo analiza, debate y eventualmente modifica el proyecto, arribando finalmente a la sanción de la ley respectiva.
3. Ejecución: la administración ejecuta el presupuesto al llevar a cabo sus acciones con arreglo a las disposiciones de dicha ley.
4. Registración: se lleva a cabo en forma simultánea con la anterior, cuando los gastos y las recaudaciones son registrados según lo establecido en la normativa sobre contabilidad pública.
5. Control: es la fase en que se verifica que los gastos hayan sido realizados en legal forma. Hay un control preventivo, que es el que la propia administración debe realizar verificando que cada movimiento cuenta con la partida presupuestaria respectiva, siendo el valor de ésta el máximo autorizado para gastar. También funciona un control técnico-legal posterior, a cargo de organismos especializados, los cuales revisan además la manera en que fueron llevados a cabo los distintos trámites administrativos. Y, por último, el control político lo ejerce el Poder Legislativo, analizando los estados contables para evaluar si se han cumplido los objetivos perseguidos por la administración.

Pasando a un punto de vista económico, diremos —siguiendo a Robbins y Tinbergen— que el proyecto de ley de presupuesto que el Poder Ejecutivo eleva al Legislativo constituye una descripción y valuación de los medios escasos y de uso alternativo, que aquél se propone manipular en forma deliberada para alcanzar ciertos fines del Estado, múltiples y de distinta jerarquía⁹. Agregaremos, entrando al plano institucional, que cuando en el ámbito legislativo ese proyecto es estudiado, discutido, modificado y, por último, aprobado, se llevan a la práctica los principios republicanos según los cuales es el pueblo —gobernando a través de sus representantes— el que determina lo que hará el Estado en esta materia. La importancia de ello para el conjunto de la población es evidente, no obstante lo cual el proceso de formulación y debate de esta ley no suele concitar la atención popular que sin duda merecería.

En este punto creemos conveniente agregar dos observaciones. Teniendo el proceso presupuestario las importantes características señaladas, que como hemos visto se relacionan con la esencia del sistema democrático de gobierno y el estado de derecho, resulta condenable una práctica que desde hace algunos años se ha convertido en algo habitual en la Argentina, tanto en el orden nacional como en muchas provincias, consistente en la “delegación” por parte del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo de sus facultades constitucionales para modificar o reasignar las partidas presupuestarias a lo largo del año. De tal modo, se confiere al poder administrador la potestad cuasi monárquica de distribuir los fondos de manera discrecional, alterando a su antojo las asignaciones determinadas por la ley. Estos “superpoderes”, como no sin cierta frivolidad los ha denominado la prensa, colisionan de manera flagrante con los citados principios republicanos y también con el federalismo, en la medida en que las autoridades provinciales se ven de tal manera obligadas a negociar —bajo condiciones que deben presumirse adversas— con el gobierno central la asignación de fondos del presupuesto federal.

Otro procedimiento criticable es la creación de los denominados “fondos fiduciarios”, cuya instrumentación en el ámbito público (para financiar obras de infraestructura, aunque también se los utiliza con otros fines) es un *invento argentino* para manejar recursos por fuera del Presupuesto, eludiendo el debate parlamentario sobre el origen y destino del dinero y dificultando el contralor de su administración.

La visión del presupuesto como un proceso permite comprender que no se trata de un asunto que dependa de manera exclusiva de la cartera económica del gobierno (la cual, por cierto, desempeña al respecto un rol principal) sino que involucra a la totalidad de los distintos estamentos estatales. Por ejemplo, la adquisición de insumos hospitalarios es resorte del ministerio de salud, que prepara el pliego de licitación, adjudica la compra a los proveedores y lleva a cabo la operación administrativa tendiente a lograr que los materiales lleguen en el momento y la disposición adecuados a los diferentes establecimientos.

La técnica presupuestaria tradicional admite distintas clasificaciones de las erogaciones, aunque no son más que enfoques diferentes para presentar la misma información; la preferencia por una u otra depende, como se verá, de las preguntas que un estudioso o un observador pretenda contestar. En la Argentina se han usado tres de ellas: *funcional*, *económica* e *institucional*, que pueden ser analizadas como las tres caras de un imaginario prisma del presupuesto de gastos, a saber:

- *Clasificación funcional* - Es la que permite determinar los montos asignados en el presupuesto a cada una de las *finalidades* del Estado, tales como defensa y seguridad, servicios sociales, desarrollo de la economía, etc.

⁹ ROBBINS (1944) y TINBERGEN (1961)

Además, cada finalidad se desagrega en *funciones*; por ejemplo, “Servicios Sociales” se discrimina entre “Salud”, “Educación”, “Promoción Social” y otras.

Esta cara del prisma responde a la pregunta *para qué* gasta el gobierno

- *Clasificación económica* - Presenta una discriminación entre las erogaciones *corrientes* y las *de capital*, según qué consecuencias tengan sobre el patrimonio del Estado.

Las erogaciones corrientes no modifican el patrimonio estatal, y comprenden los gastos destinados a adquirir bienes de consumo y servicios, dividiéndose, a su vez, en

-*gastos de operación*, que son los que se aplican al funcionamiento de la administración (sueldos, honorarios, traslados, viáticos, compra de insumos diversos).

-*intereses de la deuda*, que si bien son pagos derivados de la existencia de endeudamiento, no lo disminuyen y por lo tanto tampoco afectan el patrimonio del fisco.

-*transferencias*, que son gastos sin contrapartidas, tales como las jubilaciones y pensiones de los sistemas de reparto, los subsidios a sectores carecientes de la población, la coparticipación de recursos a otros niveles de gobierno (de la Nación a las Provincias y de éstas a los Municipios), etc.

Por su parte, las erogaciones de capital son aquellas mediante las cuales se introducen modificaciones al patrimonio del sector público, incorporando bienes que servirán para llevar a cabo otras actividades, tales como edificios, maquinarias y equipamiento en general. Se discriminan a su vez en

-*inversión física o real*, compuesta por los gastos que permiten incorporar un nuevo bien de capital. Este tipo de incorporaciones modifican no sólo el patrimonio estatal sino también el de la provincia, v.g. como ocurre con la construcción de un edificio escolar.

-*bienes preexistentes*, que son los gastos que sólo modifican el patrimonio del Estado, pero no el de la provincia. Un ejemplo es la adquisición por parte del gobierno de un edificio que era propiedad de un particular.

-*inversión financiera*, constituida por fondos destinados a préstamos, como los que se otorgan a particulares para la construcción de viviendas. Al ejecutar una erogación de este tipo, el gobierno pasa a tener una acreencia sobre el particular, la cual aumenta su activo y, por lo tanto, modifica su patrimonio.

Por último, y como acápite diferenciado, se detalla la *amortización de la deuda*, es decir: los pagos de cuotas del capital adeudado, que al disminuirlo también provocan una variación del patrimonio estatal.

Esta clasificación responde la pregunta *en qué* gasta el gobierno.

- *Clasificación institucional* - Desagrega los gastos a nivel de las distintas jurisdicciones orgánicas: primero por los poderes del Estado, luego por los ministerios y secretarías y luego por las restantes unidades administrativas (subsecretarías, coordinaciones, direcciones, etc.).

Responde a la pregunta sobre *cuáles instituciones* del gobierno son las que efectúan el gasto.

En los siguientes cuadros sinópticos presentamos unos ejemplos de las tres clasificaciones:

Clasificación Funcional	
<i>Finalidades</i>	<i>Funciones</i>
Administración Gubernamental	Legislativa
	Judicial
	Ejecutiva
	Otras
Seguridad y Defensa	Policía interior
	Sistema penitenciario
Servicios Sociales	Salud y servicios sanitarios
	Educación y cultura
	Ciencia y técnica
Servicios Económicos	Trabajo
	Vivienda y promoción social
	Energía y minería
	Transporte y comunicaciones
	Agricultura y ganadería
	Industria
	Comercio y servicios

Clasificación Económica	
<i>Finalidades</i>	<i>Funciones</i>
Corrientes	Operación
	Intereses de la Deuda
	Transferencias
De Capital	Inversión real
	Bienes preexistentes
	Inversión financiera
	Amortización de la Deuda

Clasificación Institucional	
<i>Finalidades</i>	<i>Funciones</i>
Poder Ejecutivo	Dirección Superior
	Ministerio de Gobierno
	Ministerio de Educación
	Ministerio de Salud
	Ministerio de Economía
Poder Judicial	
Poder Legislativo	
Órganos de control	

En cuanto a los recursos, la clasificación más usual es la *económica*, que los divide —como en el caso de las erogaciones— en *corrientes* y *de capital*. Los primeros, según hemos visto, son los que no modifican el patrimonio estatal, y a su vez se agrupan en *tributarios* (que son, en esencia, los impuestos) y los *no tributarios*,

donde se incluye a la amplia gama de ingresos fiscales que refleja el rol creciente que el Estado ha venido desempeñando en las sociedades modernas. Se trata de las *tasas retributivas de servicios* (aranceles de los hospitales; tasas municipales por alumbrado, barrido y limpieza; tarifas por inspecciones sanitarias y habilitaciones comerciales; etc.), así como de las *multas*, aplicadas por el ejercicio del poder de policía en distintos ámbitos, etc.

El grupo de los recursos de capital comprende a los ingresos que tienen como contrapartida la venta de tierras fiscales u otros activos fijos, disminuyendo el acervo estatal, y a los que aumentan el pasivo público por provenir del crédito.

El documento presupuestario está conformado, además de la parte dispositiva, por un conjunto de planillas donde se presentan los gastos combinando las distintas clasificaciones y en forma convenientemente detallada, de modo de facilitar tanto el acceso a la información por parte de los ciudadanos como la labor de los órganos de control.

3.5. EL FINANCIAMIENTO DEL ESTADO

En la Argentina y en términos generales, el financiamiento de los presupuestos provinciales —y, por lo tanto, de sus administraciones estatales— depende de manera primordial del denominado Régimen de Coparticipación Federal, ya que la cuantía de los impuestos locales (ingresos brutos, patente automotor) y las tasas es poco significativa. Se trata de un mecanismo acordado entre la Nación y las provincias, según el cual aquélla se encarga de recaudar la mayor parte de los tributos y luego los comparte con las jurisdicciones provinciales, con arreglo a determinados criterios.

El sistema tiene un antecedente en la década de 1930, con la ley nacional que instauró los Impuestos a los Réditos y a las Ventas, previendo que una parte del producido de ambos —equivalente al 17.5%— debía ser girada a las provincias. Con posterioridad, y mediante sucesivas negociaciones en el ámbito legislativo, éstas fueron logrando acrecentar su porcentaje, hasta que en 1973 se sancionó el primer régimen legal de coparticipación. Fue la ley 20.221, que reservaba para la Nación el 46.5% de lo recaudado, otorgaba el 1.8% a la Municipalidad de Buenos Aires y el 0.2% a Tierra del Fuego, y asignaba el 48.5% a las provincias, destinando el remanente de 3% a un Fondo Nacional de Desarrollo afectado a la obra pública. Para la masa coparticipada a las provincias se establecía además un mecanismo de distribución secundaria, que teniendo en cuenta las diferencias de desarrollo relativo entre las jurisdicciones asignaba una alícuota diferencial a cada una de ellas.

En 1988 se sancionó la ley 23.548 que creó un régimen de distribución de recursos entre los niveles nacional y provincial. Este sistema, si bien fue calificado de transitorio, es el que rige en la actualidad aún cuando la reforma constitucional de 1994 determinó que debe ser reemplazado por otra norma, mandato que aún no se ha cumplido.¹⁰

El texto actualizado de dicha ley establece que se distribuirán todos los impuestos nacionales creados o a crearse, excepto los aplicados al comercio exterior y los que tengan afectación específica, configurando de esa manera la *masa coparticipable*. Determina a continuación un mecanismo de *distribución primaria* del total recaudado, por el cual la Nación retiene el 42.34% y cede el 56.66% a las provincias; este monto se reparte entre las diversas jurisdicciones con arreglo a un esquema de *distribución secundaria* en base a porcentuales. El 1% restante alimenta un

¹⁰ RICCIUTI (2006)

Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), mediante el cual el Ministerio del Interior debe atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros temporarios de las provincias.

Tierra del Fuego, al igual que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es objeto de un tratamiento especial en esta materia, ya que por el decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 702/99, se le asigna el 0,70% del monto total recaudado por los gravámenes mencionados¹¹.

Por su parte la ley 25.570 puso en vigencia a partir del 1° de marzo de 2002 el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases para un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, que, en síntesis, establece lo siguiente:

- a) De la masa coparticipable el Estado Nacional retiene:
 - el 15% para atender obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.
 - la suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre los estados provinciales.
- b) Además, existe en algunos impuestos (Ganancias, IVA, Internos, etc.) un mecanismo de distribución previo, por el que también se detraen fondos a la masa coparticipable.
- c) El producido de los gravámenes al comercio exterior, tales como la tasa de estadística y los derechos de exportación (retenciones) e importación se destinan íntegramente al Tesoro Nacional.
- d) El Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural se distribuye:
 - 21% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
 - del 79% restante, 29% se destina al Tesoro Nacional, 29% a las provincias y 42% al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).
 - El producido de impuestos específicos al gasoil, diesel-oil, kerosén y gas natural se destina íntegramente a la ANSES.
- e) No se coparticipan los impuestos a la Energía Eléctrica (leyes 23.681, 24.065 y 26.078).
- f) Del producido del Impuesto sobre Bienes Personales se detrae mensualmente la suma de \$ 250.000.- para financiamiento del Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI). El remanente se distribuye:
 - 93.73% según el régimen de coparticipación federal, aunque sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufre las deducciones en el acápite a) de esta nómina.
 - 6.27% entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- g) Tampoco se coparticipan otros impuestos con afectación específica (sobre Primas de Seguros, Videogramas Grabados, Espectáculos Cinematográficos, Fondo Especial del Tabaco, Pasajes Aéreos, Servicios de Radiodifusión, sobre Gas-Oil y Gas Licuado para Uso Automotor), así como el Recargo sobre el Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo (ley 25.565) y el Impuesto sobre la transferencia o importación de naftas y gas natural destinado a GNC.
- h) El componente impositivo (no previsional) de lo recaudado por el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) – Leyes 24.997 y 26.078 se reparte:
 - 70% a la ANSES

¹¹ El Decreto N° 705/03 fija la participación de la Ciudad de Buenos Aires en el 1.40% del total recaudado.

-30% a las provincias de acuerdo con la distribución secundaria prevista en la ley de Coparticipación Federal.¹²

3.6. EL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO

La literatura técnica¹³ recomienda varios mecanismos para medir el tamaño del sector público, siendo el más sencillo el que se basa en la proporción con que la actividad del gobierno participa en la conformación del PBI. En el caso argentino el indicador así definido, al que llamaremos *coeficiente del valor agregado*, evidencia que la dimensión estatal es significativa, puesto que su valor representa la mitad de un sector terciario que, a su vez, conforma una tercera parte del PBI. Otro indicador, acaso un poco más refinado que el anterior dada la base estadística disponible para construir uno y otro, es el que relaciona al personal ocupado en el sector público con el de la economía en su conjunto, al que por ello se designará como *coeficiente del factor trabajo*. Al respecto, conviene hacer una digresión.

El significativo tamaño del Estado en la Argentina está en buena medida asociado a un elevado número de empleados públicos, lo que se verifica desde sus orígenes o poco menos, y reconoce causas que se suelen identificar —de modo un tanto eufemístico— como de índole política. En realidad, el problema deriva de unos procedimientos para la contratación de agentes públicos que han estado divorciados de los mínimos criterios de racionalidad administrativa, llevados a cabo no obstante la existencia de disposiciones legales que establecen requisitos (incluyendo, por supuesto, el de la idoneidad) para el ingreso a la planta de personal del Estado; esa normativa, como tantas otras, parece haber seguido la tradición instaurada en el Siglo XVI por el conquistador español Hernán Cortés cuando expresó respecto de la Real Cédula que prohibía la institución de la encomienda en América: “se acata pero no se cumple”.¹⁴

La verdadera génesis de esta anomalía ha sido la utilización del empleo público como mecanismo de concesión de favores políticos, a consecuencia del cual las sucesivas camadas de empleados ingresantes con cada elenco gubernativo fueron depositándose —a la manera de “capas geológicas”— sobre la estructura estatal.¹⁵ Quizá por estos mismos motivos, es bastante difícil encontrar en el Estado argentino, a cualquier nivel, casos de aplicación orgánica, transparente y controlada de mecanismos de evaluación —con asignación de premios y castigos— del desempeño de los trabajadores del sector.

Además de ello, en muchas provincias pertenecientes a las regiones menos integradas al esquema productivo del país, el empleo estatal ha operado como un mecanismo encubierto de subsidio a la desocupación, siendo utilizado como un paliativo para resolver ríspidos conflictos sociales. En los últimos años, a ambas características se ha adicionado el nocivo efecto del clientelismo aludido más arriba, completando un circuito que en muchos casos fomenta y hasta realimenta la hipertrofia e ineficiencia estatales.

Este panorama se basa en una generalización que, como cualquier otra, puede estar viciada de cierta dosis de arbitrariedad. Sin embargo, consideramos que la existencia de escasas como honrosas excepciones —durante ciertos períodos y/o en algunos niveles y/o jurisdicciones— no resta validez al cuadro general descripto.

¹² ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2007).

¹³ NÚÑEZ MIÑANA (1998)

¹⁴ GARCÍA HAMILTON (2003)

¹⁵ CAO, BLUTMAN, ESTÉVEZ E ITURBURU (2007)

Volviendo al coeficiente del factor trabajo antes enunciado, se trata de la proporción que representa el componente estatal en la utilización del capital humano por parte de la economía en su conjunto. En otros términos, es la relación o razón entre el número de empleados en el sector público sobre el personal ocupado por toda la economía. Nótese que el denominador, de acuerdo con la definición del factor trabajo consignada en la Introducción a la Primera Parte de esta obra, excluye a los patrones y cuentapropistas.

En el cuadro inserto a continuación se presenta una comparación entre los valores de este indicador, calculados para el total del país, por regiones¹⁶ y por provincias, para los años 1991 y 2001:

¹⁶ Las mismas se han conformado según el criterio de “regiones estadísticas” adoptado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Indicador del tamaño del sector público		
Coefficiente del factor trabajo		
<i>País/Región/provincia</i>	<i>Año 1991</i>	<i>Año 2001</i>
➤ <i>Total del país</i>	27,9	28,7
▪ <i>Región pampeana</i>	24,5	26,2
Pcia. Buenos Aires	22,5	25,8
Cdad. Buenos Aires	24,2	22,5
Córdoba	27,9	25,1
Entre Ríos	35,4	37,9
La Pampa	34,7	41,5
Santa Fe	26,4	28,3
▪ <i>Cuyo</i>	30,9	31,8
Mendoza	28,3	29,8
San Juan	38,0	35,4
San Luis	32,3	34,2
▪ <i>Noroeste</i>	39,5	39,4
Catamarca	56,2	52,4
Jujuy	40,5	41,9
La Rioja	55,6	52,3
Salta	35,6	34,4
Santiago del Estero	38,6	39,7
Tucumán	34,3	34,3
▪ <i>Nordeste</i>	35,1	40,1
Chaco	31,9	40,5
Corrientes	38,6	39,2
Formosa	49,3	52,7
Misiones	28,3	34,4
▪ <i>Patagonia</i>	38,7	41,3
Chubut	35,7	36,4
Neuquén	40,5	48,0
Río Negro	31,7	33,2
Santa Cruz	57,0	51,6
Tierra del Fuego	41,8	44,7

Fuente: elaboración del autor en base a datos de los Censos Nacionales de Población de 1991 y 2001.

Una primera reflexión que surge al cotejar estas cifras se refiere al ámbito nacional, y es que contrariamente a lo que podría esperarse, teniendo en cuenta el programa de privatizaciones que se ejecutó en el período intercensal referido, el tamaño del sector para el total del país —medido de esta forma— no sólo no disminuyó, sino que creció casi 3%. Incluso en las regiones mejor dotadas de recursos, tanto humanos como materiales, y por lo tanto más integradas al conjunto de la economía nacional, el indicador tuvo similar comportamiento, creciendo al mismo ritmo que el nacional en el caso de Cuyo y cerca de 7% en la rica región pampeana. Una primera conclusión, que habría que corroborar con información adicional, es que la reducción del aparato estatal de los años noventa se concentró en la esfera del Estado nacional y no tuvo un correlato en las jurisdicciones provinciales, ni siquiera en las más importantes. Cabe señalar que

el cuadro precedente ha sido elaborado con datos censales en los que los trabajadores ocupados en el sector público, no aparecen discriminados por niveles (Nación-provincias-municipios) sino en forma agregada.

Una explicación plausible de las causas de este fenómeno se centra en la transferencia de distintos servicios de la Nación a las provincias, así como en la especialización de la administración nacional en el diseño y financiamiento de los diferentes programas, cediendo la ejecución a los niveles provinciales. Hay que señalar, no obstante, que según un estudio que considera un período más amplio, 1975-2005, el empleo público total medido como porcentaje de la población económicamente activa, registró en el país una sensible disminución, como consecuencia de los sucesivos ajustes estructurales y las privatizaciones determinados por las recurrentes crisis fiscales.¹⁷

Continuando nuestro análisis, se observa que en la Patagonia el indicador, para los dos años considerados, se ubicó bastante por encima del nacional, habiendo pasado a ser en 2001 la zona en la que el sector gubernamental alcanzó un mayor tamaño relativo, superando en este rubro a las dos empobrecidas regiones del norte. Asimismo, se comprueba que en Tierra del Fuego el índice alcanzó una dimensión significativa, siendo sólo inferior a los de Neuquén y Santa Cruz. Esta última constituía, junto a Catamarca, Formosa y La Rioja, el conjunto de las cuatro provincias en las que el empleo público superaba al privado.

3.7. COMPOSICIÓN DEL SECTOR PÚBLICO FUEGUINO

Va de suyo que el Sector Público no constituye una sola unidad que toma decisiones, sino que posee una complejidad determinada por la existencia de distintos niveles gubernamentales —con sus respectivas organizaciones administrativas— y, dentro de cada uno de ellos, de un sistema de división de poderes.

En el caso de Tierra del Fuego, un primer enfoque dirigido al nivel provincial, permite distinguir la siguiente composición:

- La *Administración Central*, que comprende a las distintas unidades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos de contralor: la Fiscalía de Estado y el Tribunal de Cuentas. Su funcionamiento se financia con los ingresos tributarios y no tributarios de la Tesorería General de la Provincia, entre los que se encuentran las Regalías por hidrocarburos¹⁸, y con los recursos transferidos por el Gobierno Nacional, tales como los provenientes del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y los de programas o fondos con afectación específica.
- Los *Organismos Descentralizados*, entre los cuales se encuentran aquellos que, asumiendo ciertas características de las empresas, están dedicados a la provisión de los servicios sanitarios, de energía eléctrica y de administración portuaria. Otros entes están orientados a la ejecución de obras de infraestructura en materia vial y edilicia, al desarrollo del turismo y a la promoción social. Se financian con recursos propios o de fuentes afectadas de manera específica a sus actividades (como el Fondo Nacional de la Vivienda o el de Coparticipación Vial), aunque también suelen recibir aportes de otros ámbitos gubernamentales.¹⁹

¹⁷ CAO, BLUTMAN, ESTÉVEZ E ITURBURU (2007)

¹⁸ La ley 26.197 establece que en la Argentina, los yacimientos de hidrocarburos pertenecen al Estado Nacional o a los Provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren. Por ello, las empresas privadas encargadas de su explotación pagan al fisco una retribución denominada *regalía*.

¹⁹ La principal diferencia de estos organismos con las empresas privadas, es que a diferencia de estas últimas, por lo general la recaudación derivada de la venta de servicios no es suficiente como para financiar la necesaria renovación

- El *Organismo de la Seguridad Social*²⁰, que provee los servicios de jubilación y de cobertura médica a los trabajadores estatales (incluyendo a los del nivel municipal), y se financia por completo con recursos propios (contribuciones patronales y aportes de sus afiliados).
- El *Banco de Tierra del Fuego*, que funciona dentro del marco normativo del Banco Central de la República Argentina, y se financia con el producido de su actividad de intermediación financiera y provisión de servicios bancarios en general, aunque también suele requerir aportes del tesoro provincial.

Además, están las *administraciones municipales* con sus diferentes poderes (Departamento Ejecutivo, Concejo Deliberante y Tribunal de Faltas) y sus dependencias, que se sostienen en parte mediante los ingresos propios por prestación de servicios y con recursos coparticipados por la administración provincial.

Corresponde aquí que dediquemos unos párrafos a las relaciones financieras Nación-Provincia-Municipios, para lo cual nos referiremos por primera vez al régimen promocional de la ley 19.640, vigente para Tierra del Fuego, sobre el cual volveremos en la Segunda Parte de esta obra.

Se trata de un mecanismo de exenciones fiscales por el cual, además de otros aspectos significativos, los principales impuestos nacionales no se aplican en el ámbito provincial. Por lo tanto, la actividad económica en Tierra del Fuego no contribuye con fondos a la masa coparticipable aludida en el apartado 3.4., lo que sitúa al fisco y a los habitantes de la provincia en lo que la jerga de los economistas denomina con la expresión en inglés “*free-riders*”, algo así como “pasajeros que no pagan boleto”. En otros términos, la provincia extrae recursos de un pozo común al que no hace aporte alguno.²¹

Esta situación es excepcional, dado que no se presenta en ninguna otra jurisdicción del país (ni siquiera en aquellas más pobres), y reconoce motivaciones que analizaremos más adelante. Entre tanto señalaremos aquí un hecho curioso, como lo es la opinión enraizada en amplios segmentos de la población fueguina que consiste en considerar que la citada ley 19.640 sólo beneficiaría a los propietarios de las industrias radicadas a partir de su instauración en 1972. Tal argumento desconoce u olvida que el sistema promocional exime del pago del IVA a las transacciones llevadas a cabo en el ámbito provincial, y que el mismo es un impuesto indirecto que afecta principalmente a los consumidores.

Por otra parte, los empresarios fueguinos que no se dedican a la industria transformadora de materias primas extrarregionales también están exentos de pagar el Impuesto a las Ganancias. Además, se debe tener en cuenta que ese beneficio no se limita sólo a los patrones, sino que de manera indirecta se extiende al sector de los trabajadores, ya que en caso de ser suprimido, sería muy probable que muchos dueños de pequeños y medianos talleres y comercios del medio debieran optar entre cumplir con el fisco o reducir su plantel de personal.

Otro aspecto significativo es el de las relaciones entre la Provincia y las Municipalidades, ya que así como la Nación coparticipa ingresos a las provincias, éstas a su vez lo hacen con los municipios. En este plano, veremos que Tierra del Fuego también se destaca.

La gran mayoría de las provincias argentinas transfiere a sus municipalidades entre el 10 y 15% de sus ingresos por coparticipación federal: Tierra del Fuego, en

y/o ampliación de su equipo de capital. De tal modo, dichas inversiones suelen ser costeadas con fondos no reintegrables, provistos por la administración central de la provincia o por el gobierno nacional.

²⁰ Su denominación oficial es Instituto Provincial Autárquico Unificado de Seguridad Social (IPAUSS).

²¹ En rigor, la teoría económica desarrolló la figura del free-rider al estudiar el problema de la provisión de bienes públicos.

cambio, reparte el 25%, lo que constituye la proporción más alta del país. Tengamos en cuenta, además, que la coparticipación nacional representa alrededor de la mitad de los recursos totales de la administración provincial fueguina.

Por otra parte, las jurisdicciones que tienen en sus territorios explotaciones petrolíferas y/o gasíferas, redistribuyen también las regalías que les pagan las empresas productoras, desde un máximo de 50% (Entre Ríos, cuyos ingresos por este concepto son muy bajos) hasta un mínimo de 7% (Santa Cruz, que en el contexto del país podríamos calificar como provincia petrolera por excelencia). Tierra del Fuego, para cuyo fisco las regalías conforman una significativa quinta parte de sus recursos totales, transfiere a sus municipios el 20% de ese monto, el cual es el segundo porcentaje más elevado del país.

Por último, la provincia ocupa también el primer lugar en el hipotético *ranking* de coparticipación a las municipalidades del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, con el 45%, mientras la mayoría de las jurisdicciones transfiere entre 10 y 20%. En este caso, esos fondos equivalen a más del 10% de los ingresos fiscales provinciales.

Para completar la información, recordemos que Tierra del Fuego es la jurisdicción que tiene el menor número de municipalidades, y que éstas perciben la totalidad del impuesto a los automotores (patentes) y del que grava la propiedad inmobiliaria en el ámbito urbano, tal como ocurre en varias de las demás provincias.

SEGUNDA PARTE
EVOLUCIÓN HISTÓRICA
1880-2001

*“La historia se hace con hombres de carne y hueso,
con sus sueños, sus creencias y sus necesidades cotidianas.*

JACQUES LE GOFF

*“Vivir es cambiar,
en cualquier foto vieja lo verás”*

HOMERO EXPÓSITO

En este tramo se enfocará la evolución —entendida, según la definición de Olivera, como el proceso de cambio cualitativo en la organización económica de la sociedad¹— de los mecanismos de asignación de recursos y de producción y consumo de bienes y servicios en Tierra del Fuego, aproximadamente desde fines del Siglo XIX hasta comienzos del XXI. Procuraremos identificar y describir los elementos determinantes de las dificultades y los estímulos encontrados en ese período de más de ciento veinte años para alcanzar un grado de desarrollo razonable.

Naturalmente que la dotación de recursos, la situación geográfica y los rasgos climáticos (temas que ya han sido abordados en la primera parte de esta obra) aparecerán de modo a veces subyacente pero continuo, y en su carácter de elementos determinantes, en esta fase del análisis. No obstante, aquí se ponderarán también aspectos de la coyuntura y de la política económica tanto nacional como local, dado que muchas decisiones tomadas (u omitidas) por el gobierno central en las distintas etapas históricas, influyeron de manera sustancial en el devenir de los acontecimientos provinciales.

Se comentarán también cuestiones pertenecientes al plano político y social, entendiendo que la vinculación entre ambos campos —el económico y el sociopolítico— permitirá comprender más acabadamente los fenómenos bajo estudio.

A estos fines, hemos considerado cuatro etapas históricas, cada una caracterizada por unos aspectos destacados que les confieren identidad. La primera de ellas, que abarcó de 1880 hasta 1920, estuvo definida por el surgimiento y la vigorosa expansión de la ganadería ovina en la zona norte de la isla, junto con la influencia que la

¹ OLIVERA (1959)

instalación de un establecimiento penal ejerció en la parte sur; por tales motivos se la ha identificado como la etapa fundacional.

A continuación sobrevino un período de estancamiento que duró cerca de cuatro décadas, ya que llegó hasta 1958. Ese año se inició una tercera fase, marcada por un moderado crecimiento a partir de la explotación de yacimientos de hidrocarburos y de algunas inversiones ejecutadas con el apoyo del gobierno nacional, así como por un incipiente comercio de artículos importados.

Finalmente, en 1980 dio comienzo la última de las etapas, signada por el desarrollo de un sector industrial que tuvo dos consecuencias principales: una verdadera “explosión demográfica” y la diversificación de una economía hasta entonces eminentemente primaria. Hacia fines de 2001 y principios de 2002, el país entero soportó una brutal crisis económica y social que quizá haya marcado el comienzo de una nueva fase en la evolución fueguina, algo que dilucidará el decurso de los acontecimientos.

CAPÍTULO 4 – EL PERÍODO FUNDACIONAL (1880-1920)

4.1. CONTEXTO NACIONAL: EL MODELO AGROEXPORTADOR

La República Argentina experimentó un notable proceso de expansión económica durante el período comprendido entre fines del siglo XIX y la gran crisis mundial de 1930. Ello fue posible una vez que, dejando atrás largos años de luchas civiles y estancamiento, entre 1862 y 1880 (durante las llamadas “presidencias fundacionales” de Mitre, Sarmiento y Avellaneda) se completó la organización nacional, que dotó al país de una Constitución de principios amplios y respetuosa de las libertades individuales, así como de un sistema monetario y financiero, un régimen de presupuesto público y un andamiaje legal moderno que contemplaba las cuestiones de la inmigración y la colonización.

Sólo una vez alcanzados tales prerequisites institucionales, la Argentina pudo integrarse a la economía mundial, mediante el vertiginoso desplazamiento de la frontera de posibilidades de producción (según se la ha explicado en la Primera Parte). Esto se llevó a cabo gracias a una extraordinariamente rápida incorporación de recursos productivos y sobre la base de un esquema de economía abierta y especialización en productos primarios. El límite de las tierras en producción de la región pampeana se amplió de manera rauda, al tiempo que ingresaban ingentes flujos de capital extranjero y se registraban fuertes corrientes inmigratorias¹. El principal sector de actividad y verdadero motor de la expansión fue el agropecuario, impulsado por un vigoroso crecimiento de la demanda internacional de alimentos y por la citada estrategia de total apertura al comercio exterior. Además este esquema, conocido como *Modelo Agro Exportador (MAE)*, articulaba al sector productivo nacional con las necesidades de Gran Bretaña, a la sazón la principal potencia económica mundial de la época².

Pero la preexistencia y la singular feracidad de la *Pampa Húmeda* (como se denomina al conjunto de las tierras más fértiles de la región pampeana, ubicadas en el Centro y Sur de la provincia de Entre Ríos, Centro y Sur de Santa Fé, Sur de Córdoba, Norte de La Pampa y la mayor parte de la provincia de Buenos Aires), claves del proceso citado, no hubieran sido suficientes de no haberse llevado a cabo las acciones tendientes a acortar la distancia que separaba a esas tierras de la ciudad de Buenos Aires y por ende, de los mercados internacionales. De allí la necesidad de desarrollar los ferrocarriles, como primer paso; de incorporar tecnología, a través de la generalización del uso del alambrado, el molino de viento, el tanque australiano, el tractor, etc.; y de ampliar y modernizar la infraestructura portuaria. Todo esto se hizo mediante el aporte de capitales externos, en su mayor parte de origen inglés, debido tanto al esquema de articulación antes apuntado como al escaso volumen del ahorro local. En cuanto al factor trabajo, la baja densidad de la población y su lento crecimiento vegetativo —que está determinado por la diferencia entre nacimientos y defunciones— exigió la incorporación de numerosos brazos para preparar los campos, cuidar la hacienda y levantar las cosechas, los cuales vinieron desde Europa (principalmente de Italia y España).

¹ GONZÁLEZ, TOMASINI, ALÁ RUÉ (1997)

² FERRUCCI (1991)

Pese a que los gobernantes de la época —la llamada “Generación del 80” o “del Progreso”, dos de cuyos exponentes más destacados fueron sin dudas Julio A. Roca y Carlos Pellegrini— suelen ser identificados con las ideas de los economistas clásicos, como parece confirmarlo la adopción de la estrategia librecambista, debe señalarse que nada de lo descripto ocurrió sólo por la acción de las fuerzas del mercado; es más, muchas medidas de política económica parecen indicar que aquellos dirigentes no estaban demasiado preocupados por honrar la memoria de Adam Smith, el escocés que está considerado tanto “el padre de la economía” como el mentor del pensamiento liberal en esta materia. Antes bien, el programa que Roca, en particular, ejecutó desde la presidencia (y que sintetizó en la consigna “paz y administración”) reconoce como génesis a la corriente de pensamiento predominante en la Europa de esa época, conocida como “nacionalismo unificador”, cuyas expresiones concretas más significativas fueron los procesos unificadores de Alemania e Italia.³

Fue así que el gobierno argentino otorgó grandes ventajas a las inversiones ferroviarias iniciales, tales como la entrega de una legua (equivalente a poco más de 5,5 km.) de tierra a cada lado de las vías, la exención de varios impuestos (incluso de los aranceles de importación que debían gravar a los materiales necesarios para el tendido de rieles) y nada menos que una *garantía de ganancias* del 7 por ciento anual sobre la inversión original. En cuanto a la inmigración, cuyo estímulo ya estaba contemplado en la Constitución Nacional, basta con citar algunos ejemplos. Por una parte, desde 1876 se garantizaba a todo extranjero apto para trabajar, el derecho a ser alojado y mantenido a expensas de la Nación durante cinco días después del desembarco. Además, las colonias agrícolas de la zona sur de Santa Fe (más tarde conocida como *Pampa Gringa* por la mayoritaria presencia de colonizadores italianos), gozaron de distintos grados de fomento gubernamental, mientras que en las provincias de Córdoba y Buenos Aires, los dueños de grandes extensiones de tierras que las cedían en arrendamiento a inmigrantes, disfrutaban de importantes exenciones impositivas. El gasto estatal también sostuvo en forma indirecta empleos para los recién llegados a través de planes de obras públicas, en especial durante el gobierno de Sarmiento⁴.

Esta decidida participación del gobierno en la economía, tanto mediante regulaciones como con asignaciones de recursos presupuestarios, se verificó varios años antes de que el inglés John M. Keynes conmoviera los cimientos del pensamiento económico clásico con su obra “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero” publicada en 1936, en la que entre otros postulados defendía la intervención estatal, bajo ciertas condiciones. En todo caso, la disposición de aquellos dirigentes para participar del comercio internacional y, al mismo tiempo, llevar adelante una vigorosa política estatal, puede considerarse una prueba tanto de su acertado pragmatismo como de la dudosa validez de ciertos etiquetamientos. No habrá de ser este el único ejemplo de ello en nuestra historia, como veremos más adelante.

El esquema de la Argentina Agroexportadora	
Pre-condiciones	Demanda mundial creciente de productos primarios

³ BOTANA Y GALLO (2007)

⁴ GERCHUNOFF Y LLACH (2003)

Favorables	Ordenamiento jurídico, fiscal y monetario
	Dotación excepcional de tierras aptas
Incorporación de Factores Productivos	Expansión de la frontera agropecuaria
	Inmigración
	Inversión en infraestructura

Unos pocos indicadores muestran con elocuencia los resultados de este accionar: entre 1865 y 1929, el país pasó de tener 1.700.000 habitantes a 11.000.000; de 503 kilómetros de vías férreas a 38.400; y de 580.000 hectáreas sembradas a 25.000.000. Pero, asimismo, al compás del crecimiento agropecuario también se fue expandiendo una incipiente industria basada en la tecnificación financiada con los saldos positivos de la Balanza Comercial (que contabiliza las exportaciones y las importaciones de cada año) y en la mayor demanda doméstica para sus artículos (por el aumento de la población)⁵. En 1914, el 70% de los empresarios del comercio y de la industria había nacido en el extranjero⁶.

4.2. TIERRA DEL FUEGO: EL ÚLTIMO CONFÍN

Tierra del Fuego era hacia 1880 un territorio casi desconocido para el resto del país, a tal punto que ni siquiera tenía una organización político-administrativa claramente definida; recién en 1881 y mediante un tratado, quedaron delimitados los sectores argentino y chileno de la Isla. Desde la expedición de Magallanes en 1520 hasta entonces, tanto los europeos como los argentinos apenas habían realizado algunas exploraciones de sus costas y canales, y la incipiente actividad productiva se había limitado casi en forma exclusiva a la desempeñada por loberos, pingüineros y balleneros. *Luis Vernet* fue uno de ellos, ya que se dedicó a la caza de lobos marinos desde Isla de los Estados, antes de ser designado en 1829 gobernador de Malvinas⁷.

El testimonio

“Cuando la Tierra del Fuego comenzó a llamarse “Tierra del Fuego” o “de los Fuegos”, Buenos Aires no había sido fundada y las provincias interiores eran sólo un espacio vacío para que los cartógrafos dibujaran animales, gigantes y monstruos.” CANCLINI (1996)

Puede decirse, entonces, que la prehistoria de la economía fueguina se desarrolló en el mar. Los que se aventuraban en las aguas australes lo hacían atraídos por los lobos de dos pelos y las ballenas, a las cuales primero se las podía encontrar en cercanías de la desembocadura del río Negro, en el sector continental, pero que, por la presión de los cazadores, fueron desplazándose hacia el sur. Las pieles y el aceite obtenidos en matanzas que no tenían control alguno y de las que, como resulta obvio, no

⁵ FERRUCCI (1991)

⁶ GERCHUNOFF Y LLACH (2003)

⁷ CANCLINI (2007)

se registran estadísticas, eran vendidos en los mercados europeos, mientras que el resto volvía al mar. Aquellos rudos aventureros tripulaban embarcaciones por lo general pequeñas, con las que se atrevían a enfrentar las durísimas condiciones de navegación propias de la zona, llegando no sólo a las islas Orcadas, las Georgias y las Shetland del Sur, sino también hasta los hielos antárticos⁸.

En ese contexto se destaca la actuación del ilustre navegante *Luis Piedra Buena*, quien ya en 1862 había levantado una pequeña construcción en Puerto Cook, en la Isla de los Estados, destinada a refugio de náufragos. Piedra Buena nació en Carmen de Patagones, en el extremo sur de lo que hoy es la provincia de Buenos Aires, en 1833, y navegó desde su temprana adolescencia, transportando mercaderías en los ríos de la Plata y Paraná, para luego llegar hasta el Caribe y los Estados Unidos, donde cursó estudios. Desde la juventud y por el resto de su vida, desarrolló una intensa actividad exploratoria y comercial en las costas patagónicas, las islas fueguinas y la Antártida; se destacó por los numerosos salvatajes de náufragos que protagonizó (lo que le valdría el reconocimiento de los gobiernos inglés y alemán) y llegó a establecerse por varios años con un *boliche* en Punta Arenas.

Las autoridades argentinas le adjudicaron doce leguas cuadradas en concesión en la isla Pavón, situada en el río Santa Cruz (actual provincia del mismo nombre), donde fundó un establecimiento rural. Fue luego designado oficial de la Marina de guerra, participando como tal de la expedición de *Giácomo Bove* que llegó al archipiélago fueguino en 1882. Falleció en Buenos Aires en 1883, poco antes de cumplir los 50 años de edad.

En 1867, “dos casas de piedra y una de madera” que había edificado en Isla de los Estados le servían de base para sus operaciones de caza y pesca, lo que justificó que a su pedido, el gobierno nacional le otorgara al año siguiente la propiedad de la ínsula. En 1869, mientras hacía el intento de fundar un establecimiento en ella para obtener pieles y aceite de pingüinos —lo que finalmente no prosperó— Piedra Buena concretó un acto histórico, al izar por primera vez la bandera argentina en suelo fueguino, el día 19 de febrero. Esta y otra tentativa similar por establecerse, en 1873,⁹ que fracasó también por las difícilísimas condiciones climáticas, quizá puedan ser catalogadas como antecedentes un tanto remotos de la industria de Tierra del Fuego, aunque su actividad naturalmente no resistiría una crítica basada en los criterios conservacionistas actuales.

En el mismo año en que Piedra Buena trataba sin éxito de instalarse, tuvo lugar la primera radicación de un europeo en la zona, con el solitario asentamiento del obispo anglicano *Waite Stirling* en la península que cierra la bahía de Ushuaia por el oeste. Las ventas de rollizos que Stirling extraía por entonces de allí, con las que ayudaba a sufragar sus gastos, quizá hayan sido las primeras “exportaciones” fueguinas¹⁰.

Entre tanto, en Buenos Aires, la capital y el principal centro urbano de la Argentina, se carecía de información sobre las posibilidades para el poblamiento y el desarrollo productivo de la Patagonia en general, y del archipiélago fueguino en particular, donde sólo residían de manera permanente grupos aborígenes y algunos misioneros. Ello no debe sorprender, ya que hacia 1862 la jurisdicción de la región todavía estaba en discusión entre la Nación y las provincias de Buenos Aires y Mendoza.

⁸ LENZI (1967)

⁹ CANCLINI (1998)

¹⁰ CANCLINI (2007)

Se comprende, entonces, que los inmigrantes europeos que arribaron al país veinte años después, no encontraran atractivos para trasladarse hacia esas regiones¹¹. Es más: hasta poco tiempo antes, en la práctica todavía estaban fuera del alcance del gobierno nacional buena parte de la provincia de Buenos Aires, algunas zonas de Santa Fe y Córdoba, toda la actual provincia de La Pampa y la Patagonia en su conjunto (con la sola excepción de Carmen de Patagones, a la vera del río Negro), situación que recién había comenzado a revertirse muy lentamente con la Campaña del Desierto encarada por Roca como ministro del presidente Avellaneda, en 1879¹².

En esa época, además del desplazamiento y ulterior supresión de la frontera interior logrados mediante la guerra contra la presencia aborigen, se consolidó el frente externo con la firma del Tratado de Límites de 1881 antes mencionado, sin perjuicio del cual Argentina y Chile —al tiempo que consolidaban sus aspiraciones en la zona patagónica respecto de las pretensiones de terceros países— acentuaron la competencia entre ambos. El gobierno argentino comenzó entonces a desarrollar una política orientada a la afirmación de su soberanía en la región, organizando viajes exploratorios, estableciendo dependencias oficiales y avanzando en materia institucional; oficiales de la Marina, como *Ramón Lista* y *Carlos M. Moyano*, tuvieron una destacada actuación en este plano.

Por fin, la “División Expedicionaria al Atlántico Sud” al mando del coronel de marina *Augusto Lasserre* en 1884, fundó en el archipiélago fueguino dos subprefecturas marítimas, una en San Juan del Salvamento (Isla de los Estados) y otra en una bahía de la costa sur de la Isla Grande denominada por los aborígenes como Ushuaia, lugar donde desde bastante tiempo atrás se encontraba establecida una misión de pastores anglicanos británicos dirigidos por el *Rvdo. Thomas Bridges*. En efecto, Canclini apunta que Bridges se radicó en Ushuaia en 1870, y señala también que cuando en 1872 el gobierno argentino creó la Gobernación de la Patagonia con capital en Viedma, sobre el río Negro, las únicas poblaciones civilizadas en la parte argentina de la región eran los galeses en Chubut y los misioneros británicos en Tierra del Fuego.¹³

La subprefectura fundada por Lasserre resultaría el núcleo de la actual capital provincial. Poco tiempo después, una ley creaba (entre otros) el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, que comprendía el sector argentino de la Isla Grande y la Isla de los Estados. En noviembre del mismo año, el joven teniente de navío *Félix M. Paz* fue designado como primer gobernador de la jurisdicción, en cuyo carácter efectuó a partir de 1885 varios viajes de reconocimiento del interior y el litoral.¹⁴

Corresponde subrayar que estos importantes acontecimientos se produjeron durante la primera presidencia de Roca, que transcurrió entre 1880 y 1886.

4.3. LAS ADJUDICACIONES DE TIERRAS

Aunque los efectos que el MAE estaba teniendo en el orden nacional no iban a reproducirse linealmente en los confines australes, esta zona experimentaría un proceso

¹¹ LUIZ Y SCHILLAT (1998).

¹² GERCHUNOFF Y LLACH (2003)

¹³ CANCLINI (2007)

¹⁴ LUIZ Y SCHILLAT (1998).

de crecimiento —aunque más adecuado sería calificarlo de despegue— económico de cierta similitud con aquél.

Un factor que influyó en su desenvolvimiento fue la transformación registrada por la ganadería ovina en el orden nacional, la que después de un notable auge a mediados del siglo XIX con predominio de la raza Merino, vio prevalecer el rodeo Lincoln por su mayor aptitud cárnica y su mejor adaptación a los pastos duros de la provincia de Buenos Aires. A esto se agregó el superior rendimiento económico de la especie bovina y de la agricultura, para determinar la preponderancia vacuna y cerealera en la región pampeana; ello, consecuentemente, provocó el desplazamiento del ovino —en particular, de los Merinos— hacia la Patagonia, cuyos campos estaban alejados de los frigoríficos y sólo eran aptos para producir lana¹⁵.

En el caso particular de Tierra del Fuego, si bien el gobierno nacional estimuló el crecimiento mediante la política de adjudicación de tierras instrumentada por Pellegrini a partir de 1890, no la complementó con otras medidas como las que puso en práctica para la pampa húmeda, anteriormente mencionadas. La base del accionar oficial fue un conjunto de normas complementarias de la ley 817 que se había dictado en 1876, en las que se establecieron regímenes para el arrendamiento y también la venta de predios fiscales en todo el país. Para arrendar, se autorizaron fraccionamientos de hasta 20.000 hectáreas, previéndose la opción de compra por parte del arrendatario en caso de cumplimiento de ciertos requisitos. Para la venta se estableció un mecanismo de remates públicos, para extensiones de entre 2.500 y 40.000 hectáreas. El sistema posibilitó una rápida ocupación de tierras, a bajo costo para el Estado, y también la consolidación de un esquema de producción extensiva, con una estructura de la propiedad muy concentrada y grandes unidades económicas dedicadas a la cría ovina, temas de los cuales volveremos a ocuparnos un poco más adelante¹⁶.

Cuatro años antes del comienzo de esta política, el congreso nacional ya había efectuado en Tierra del Fuego una concesión a favor del mencionado Rvdo. Bridges, en reconocimiento por su labor de casi tres décadas con los nativos y los naufragos, y por su cooperación en la fundación de la subprefectura de Ushuaia; la adjudicación se autorizó mediante la ley 1838, impulsada por el presidente Roca.

Bridges se hizo ciudadano argentino y en ese mismo 1886 fundó en un predio de 20.000 hectáreas la primera estancia sobre la costa del Canal Beagle, en un paraje situado unos 70 kilómetros al Este de Ushuaia que los aborígenes conocían como *Tuwujlumbiwaia* (bahía de la garza negra). Designó al establecimiento con el nombre de *Harberton* en homenaje a la localidad natal de su esposa, y empezó a operar con un plantel de ovejas llevadas desde Malvinas y cuatro reproductores de la raza Romney Marsh que introdujo de Inglaterra; Harberton resultó, por lo tanto, la cuna de la ganadería fueguina, mientras que Bridges fue el primer criador lanar. Las demoras en los trámites complementarios de la concesión hicieron que el título de propiedad lo terminase firmando el propio Roca, pero en su siguiente ejercicio de la primera magistratura¹⁷. A su vez, los tres hijos del misionero fundaron en 1902 la estancia *Viamonte* en la región del ecotono, originariamente con 50.000 hectáreas adquiridas y una superficie equivalente obtenida en arrendamiento¹⁸.

¹⁵ GIBERTI (1970).

¹⁶ LUIZ Y SCHILLAT (1998).

¹⁷ LENZI (1967)

¹⁸ PROSSER GOODALL (1979)

4.4. LA FIEBRE DEL ORO

Entretanto, desde 1885 se estaba propagando por la región austral una especie de *fiebre del oro*, a partir de un descubrimiento casual de ese metal que se había efectuado en septiembre del año anterior en Cabo Vírgenes, en territorio de la actual provincia de Santa Cruz. La noticia, que provocaría un alud de aventureros hacia la zona, llegó pronto a Buenos Aires, donde los diarios hablaban de Eldorado y alimentaban fantasías, alentando la esperanza de un nuevo Yukon, la región de Alaska compartida por los EE. UU. y Canadá que había sido escenario de una “fiebre del oro” unos años antes.

Esa perspectiva cautivó a *Julio Popper*, un joven ingeniero rumano de espíritu audaz y escasos escrúpulos, quien con su habilidad y elocuencia logró relacionarse de tal forma en la sociedad porteña que consiguió constituir con algunos amigos la *Compañía Anónima Lavaderos de Oro del Sud*. El gobierno nacional le confirió entonces un trato similar al de los “adelantados” españoles de los siglos XV y XVI, al concederle a priori la tenencia de extensiones desconocidas para disponer de ellas a su arbitrio¹⁹.

En efecto, merced a sus relaciones, Popper obtuvo en 1886 una concesión de tierras otorgada por el gobierno de Roca, en el extremo norte de la Isla, en la zona conocida con el sugestivo aunque inquietante nombre de *El Páramo*, sobre la bahía de San Sebastián. Allí, además de desarrollar una explotación minera que ocupó a casi setenta personas (en su mayoría, inmigrantes dálmatas), mantuvo un pequeño ejército y —en el apogeo de su megalomanía— hasta llegó a acuñar monedas y emitir estampillas propias. Popper instaló con rapidez unas casillas para vivienda del personal, un galpón para almacenaje y un taller con una caldera, la cual mantenía en funcionamiento una bomba que aspiraba agua de mar e impulsaba a la maquinaria; desde su casa, además, dominaba tanto la costa y el mar como las tierras cercanas, por lo que podía observar si merodeaban indios u otros buscadores, contra los cuales estaba dispuesto a hacer valer sus derechos por cualquier medio, cosa que en efecto hizo.

Como al poco tiempo extraía 500 gramos de oro diarios, el entusiasmo de Popper aumentó tanto como sus ínfulas, lo que hizo que comenzara un conflicto con el gobernador Paz.²⁰ En esta puja, el rumano hizo valer lo que ahora llamaríamos capacidad de *lobbying*, como lo demuestra el hecho de haber logrado que el gobierno central nombrara, de manera insólita, al frente de la comisaría de San Sebastián (desde la que Paz había imaginado que iba a controlarlo) a su joven hermano Máximo Popper, de apenas veinte años de edad.

No obstante todo ello, el emprendimiento declinó muy pronto, aun antes de la inesperada muerte de su impulsor acaecida en 1893. Fue Popper un personaje polémico, en el que confluyeron un impresionante empuje con muchas actitudes cuestionables, todo lo cual lo ha convertido en una figura de ribetes novelescos y tremendos claroscuros. Se lo ha descrito como un “señor de espada y pistola” que hacía y deshacía a su arbitrio, protegido por Buenos Aires, ejerciendo el poder como si fuera, al mismo tiempo, legislador, gobernante y agente de policía²¹. Su efímera parábola — llama la atención saber que murió a los 36 años, de los cuales sólo siete los vivió en la

¹⁹ DE IMAZ (1972)

²⁰ LENZI (1967)

²¹ IBÍDEM.

Argentina y menos de dos en Tierra del Fuego—simboliza la escasa suerte que tuvo la actividad aurífera en la zona, presumiblemente debido a las enormes dificultades del territorio y a la insuficiencia de ese y otros yacimientos encontrados, como los de Bahía Slogget y la isla Lennox²². No obstante, dejó una profunda huella marcada no sólo por haber sido quien primero recorrió el interior de la isla, por su desempeño como minero y por sus aportes a la toponimia local, sino también por sus observaciones —difundidas en numerosas conferencias y publicaciones— sobre las potencialidades económicas de la región, las características de los aborígenes (pese a que mantuvo con estos una muy conflictiva relación, al igual que con las autoridades argentinas locales), el clima y los recursos naturales; con todo ello, logró despertar en Buenos Aires un creciente interés por Tierra del Fuego, antes inexistente.²³ Por otra parte, el atractivo del oro —ya fuera leyenda o realidad— persistiría en el tiempo, impulsando la llegada a la isla de numerosos inmigrantes, muchos de los cuales se asentaron en forma definitiva aunque no tuvieron éxito en ese tipo de emprendimientos.

El testimonio

*“Es increíble lo que han trabajado y han sufrido hombres enérgicos y quiméricos. Navegantes, imaginaron algunos hallar la fortuna como mineros, pero, en realidad, los movía la función de la aventura (...) Bien mirado, no los ha retenido aquí la ilusión del oro, aunque alguna vez lo buscaron. Vinieron de lejos y los retuvo aquí la belleza, la libertad, el riesgo del océano.”*²⁴

4.5. EL CHOQUE DE CULTURAS

El avance de balleneros y loberos, en primera instancia, y luego de buscadores de oro y estancieros, entró en brusca colisión con las comunidades aborígenes preexistentes, sobre cuya situación al momento del encuentro con el hombre blanco hay versiones diferentes.

La visión más difundida, proveniente de las observaciones de los primeros visitantes europeos, los presenta como pueblos muy primitivos y atrasados. Por ejemplo, Thomas R. Malthus, en su famosa obra de 1798 "Ensayo sobre el Principio de la Población", y aparentemente basándose en informes del primer viaje del Capitán James Cook de 1768, afirma: *"Los infelices habitantes de la Tierra del Fuego, según el consenso general de los viajeros, han sido colocados en el escalón más bajo entre los seres humanos"*²⁵. Por su parte, y aún reconociendo que no conocían el cultivo ni fabricaban instrumentos de cerámica o metal, otros autores relativizan este planteo; sostienen, en cambio, que los indígenas fueguinos habían alcanzado un razonable grado de adaptación al ámbito en el que vivían y que dadas la dotación de recursos naturales y la falta de presiones externas, no tuvieron incentivos para progresar más²⁶.

²² CANCLINI (1993)

²³ LUIZ Y SCHILLAT (1998)

²⁴ ROJAS (1942)

²⁵ Citado por GALBRAITH (1989)

²⁶ ORQUERA Y PIANA (1984)

Cuatro eran los principales grupos indígenas que habitaban a fines del siglo XIX el archipiélago fueguino:

- los *yaganes* o *yámanas*, nómades canoeros que habitaban las costas del canal de Beagle y de las islas cercanas al cabo de Hornos. Usaban arpones para cazar lobos marinos, aves y nutrias, pescaban poco y prácticamente a mano, y recolectaban bivalvos. Eran individuos de baja estatura que vivían semidesnudos en chozas hechas con palos, ramas y pasto, siempre cerca de la costa: rara vez incursionaban tierra adentro. Navegaban en unas frágiles canoas construidas con varillas y corteza de árboles, en las que siempre mantenían encendido un fuego sobre tierra o piedras. El nombre de “yaganes” con que se los conoce les fue dado por el Rvdo. Bridges en alusión al de un canal de la región (hoy designado como Murray), pero ellos se llamaban a sí mismos “yámana”, que en su lengua significaba “hombre”.
- los *onas* o *shelk'nams*, que constituían la tribu más numerosa y estaban distribuidos en la mayor parte de la isla Grande, predominantemente en el área nordeste. Estos aborígenes de porte robusto eran cazadores muy expertos en el empleo del arco y la flecha, y vagaban a pie en grupos familiares, siguiendo al guanaco, con cuya piel se cubrían y confeccionaban sus toldos. “Ona” es una voz yámana, pero ellos se denominaban “shelk'nam”.
- los *alacalufes*, también canoeros, que vivían en las costas de la zona oeste del archipiélago. Tenían costumbres parecidas a las de los yámanas, aunque conocían la vela para navegar y también empleaban el arco y la flecha.
- los *haush* o *manek'enk*, que conformaban la tribu más antigua, estaban confinados al extremo este de la isla por la presión de shelk'nams y yámanas. También cazadores de guanacos, utilizaban tanto el arpón como el arco y la flecha, y recolectaban moluscos. No eran navegantes.

Las modificaciones que la presencia del hombre blanco determinó sobre los recursos alimenticios, las enfermedades traídas por aquél y los conflictos derivados de la ocupación del territorio, actuando en conjunto, resultaron demasiado para ellos. Fueron vanos los esfuerzos de los misioneros anglicanos en el sur y de los curas salesianos en el norte de la isla por integrarlos a la corriente de inmigrantes. A tal punto fue duro el choque, que las poblaciones indígenas disminuyeron en forma vertiginosa en pocos años, hasta su desaparición casi total. En 1884, un censo levantado por Bridges sólo entre los naturales yámanas de las costas del canal Beagle, contó un total de 1.000 personas; apenas once años más tarde, un relevamiento nacional determinó que en Ushuaia había 323 habitantes, mientras que en el resto de la isla Grande y en isla de los Estados residían 154 personas, totalizando 477 pobladores²⁷.

Desde cierta perspectiva, esto se puede atribuir a la enorme distancia —en términos de evolución histórica— que separaba a dos formas de vida. Por un lado, la de uno de los pocos grupos indígenas del continente americano que todavía no habían sido alcanzados por la primera gran ola de cambio que afectó a la especie humana, la *revolución agrícola*, desplegada en el mundo desde hacía varios miles de años, ya que se considera que empezó hacia el 8000 a. de J.C. con la invención de la agricultura, extendiendo su influencia hasta comienzos del Siglo XVIII. En su organización social ni siquiera había una división entre productores y consumidores, y la subsistencia

²⁷ INDEC/ESTADÍSTICA, DIRECCIÓN GENERAL DE (2000b)

dependía exclusivamente —como hemos señalado— de las posibilidades que daban la caza, la pesca y la recolección.

Por el otro, la de los representantes de la segunda ola determinada por la *revolución industrial* —cuyo inicio se suele ubicar en torno a las invenciones de la máquina de vapor y del telar mecánico, entre fines del siglo XVIII y comienzos del siguiente— actores de un capitalismo en plena expansión cuya impronta se extendía con vehemencia, dispuestos a producir, intercambiar y consumir bienes a partir de la manipulación y transformación de los recursos naturales. Lejos de resolverse, como sin duda hubiera sido deseable, mediante una asimilación de la civilización menos avanzada —desde el punto de vista tecnológico— por parte de la otra, el triste saldo del encuentro entre ambas fue, como tantas veces ha ocurrido en el mundo a lo largo de la historia, un abismo que se abrió ante los nativos fueguinos y terminó devorándolos de manera impiadosa.

La opinión

*“Abatidos por una civilización a la que no podían comprender —y que implacablemente les hacía ver por todos los medios posibles que no necesitaba de ellos— la muerte étnica de los Yámana se produjo mucho antes de que desaparecieran físicamente sus últimos descendientes.”*²⁸

Resulta notable que poco más de un siglo después, aquella orgullosa civilización industrial que aparentaba ser omnipotente e inmutable, haya comenzado a sufrir, sin haber cumplido trescientos años, los embates de una vigorosa tercera ola de cambios signados por el avance tecnológico.²⁹

4.6. LA COLONIZACIÓN PENAL

Otra de las herramientas políticas elegidas por el gobierno central fue la colonización de zonas despobladas mediante el emplazamiento de instituciones carcelarias, práctica que había dado buenos resultados a los ingleses en Australia y a los franceses en Argelia y en la isla de Nueva Caledonia, en la Melanesia.

En 1883, el Presidente Roca ya propiciaba *“una Colonia Penal al Sur de la República”*, en Tierra del Fuego, con el propósito de poblar el territorio y asegurar así la soberanía, porque *“el dominio de la Nación quedaría establecido y demostrado por el signo más característico de la posesión territorial, que es la población, apartando por este medio las miras de los aventureros a quienes el desierto y la soledad sirven de tentación”*. demostrando en este párrafo la visión estratégica que lo caracterizaba. Pero sólo trece años más tarde logró Roca concretar su iniciativa, estando en ejercicio temporario del Poder Ejecutivo por su condición de Presidente Provisional del Senado, cuando encomendó mediante un decreto al gobernador *Pedro Godoy* —quien era también un entusiasta propulsor del proyecto— la organización de una colonia penal en Ushuaia. El establecimiento comenzó pronto a funcionar de manera provisoria, estando

²⁸ ORQUERA Y PIANA (1984)

²⁹ TOFFLER (1993)

llamado a tener una influencia que excedió los límites de la *leyenda negra* con que se lo suele recordar³⁰.

Por un lado, su asentamiento fue una de las causas del primer fenómeno de explosión demográfica de la isla, ya que la cantidad de habitantes fueguinos creció entre los censos de 1895 y 1914 a una tasa anual media del 90,8‰; la importancia relativa de dicho proceso se aprecia mejor si se toma en cuenta que para el país en su conjunto, la tasa de dicho período —justamente, cuando la formidable expansión determinada por el MAE alcanzaba su plenitud— fue del 37,5%³¹. Ello permite afirmar que uno de los objetivos perseguidos por Roca se alcanzó en buena medida.

Por otra parte, el presidio ejerció un gran influjo en la por entonces incipiente actividad económica ushuaiense. Apuntaremos aquí que bastante antes de la existencia del penal, *Luis Figue* —quien había llegado a la zona integrando la expedición de Lasserre— ya había abierto el almacén de ramos generales *El Primer Argentino*, en 1888; Figue merece ser recordado como un verdadero pionero de la actividad empresaria, ya que también instaló una envasadora de mejillones y cholgas en 1890³² y un aserradero con muelle propio³³, los que junto con otro aserradero de propiedad estatal estuvieron entre los primeros establecimientos industriales establecidos en la porción argentina de la Isla Grande.

Las inversiones necesarias para construir el penal constituyeron un significativo impulso, al que se agregaría luego el efecto de las “doce cosechas”, como llamaban los comerciantes de la época a la paga mensual de salarios al personal carcelario. La población se benefició además con la instalación de la luz eléctrica y de una red de teléfonos, así como con otros servicios brindados por el penal, tales como los talleres de fotografía, imprenta, sastrería, zapatería y, en particular, la farmacia y el servicio médico³⁴. En suma, durante la mayor parte de su casi medio siglo de existencia (fue cerrado en 1947), el penal fue tanto el principal inversor como el más importante empleador de la zona, y por ende el determinante del nivel de consumo de bienes y servicios.

Los pocos negocios, *almacenes de ramos generales* en varios de los cuales no faltaba el *despacho de bebidas*, se abastecían mediante los barcos que de tanto en tanto llegaban desde Buenos Aires, o con las goletas que en forma más frecuente trasladaban desde Punta Arenas productos importados de Inglaterra, Francia, España e Italia. Entre los esforzados propietarios de aquellos primeros almacenes, además de Figue, estaban *Antonio Isorna*, *Juan Musso*, *Casimiro Rodríguez*, *Pascacio Olmo*, *José Salomón*, *Barcleit Fadul* y *Fortunato Beban*; este último también se dedicaba al transporte de cargas con embarcaciones de su propiedad³⁵.

³⁰ GARCÍA BASALO (1994)

³¹ FERNÁNDEZ Y MASTROSCELLO (1999)

³² PROSSER GOODALL (1979).

³³ CANCLINI (2007)

³⁴ GARCÍA BASALO (1994)

³⁵ LENZI (1967) Y CANCLINI (ed.) (1984)

El testimonio

*“(Mi padre) se instaló con un negocio en el solar donde hoy está la intendencia, para pasar luego a la actual calle Solís. Era un típico almacén de la época en el que se vendía de todo (...) La clientela era habitualmente el personal del presidio (...) El negocio florecía o no al ritmo de la principal fuente de recursos, que era la cárcel. Cuando ocurrió, al final de la presidencia de Yrigoyen, que pasaron siete meses sin pagos, las deudas se fueron acumulando y la estabilidad del comercio se puso grave.”*³⁶

La influencia del presidio también fue significativa, por cierto, en el plano institucional y político. De hecho, el director del establecimiento penal manejaba un presupuesto superior al del gobernador, y tenía bajo su mando un número de guardiacárceles y otros servidores mayor que el conjunto de policías y empleados que respondían a este último. Es probable, también, que allí se encuentre el origen del rótulo de “ciudad administrativa” por su fuerte dependencia del sector público, que casi cien años más tarde todavía exhibía la capital extendida sobre la costa del Canal Beagle.

Con el tiempo, las funciones del gobernador en la zona de influencia de Ushuaia fueron apoyadas por una *Comisión de Fomento*, la primera de las cuales —que se desempeñó entre 1907 y 1909— estaba integrada por *Catello Muratgia* (a la sazón, director del presidio), el ya citado *Luis Figue* y *Manuel Pereyra*.

Resulta oportuno consignar, asimismo, que aquella presencia estatal —reafirmada con el apoyo de los buques de la Marina— determinó que se comenzara a utilizar la moneda argentina en la zona, aunque también circulaban libras esterlinas, dinero chileno y hasta oro puro, en polvo o pepitas. Recién el 14 de febrero de 1914 el Banco de la Nación habilitó una sucursal en Ushuaia. La evolución de la actividad bancaria sería inevitablemente lenta, según lo determinado por el escaso volumen de transacciones; entre 1915 y 1920, los gerentes de la sucursal consideraban muy bueno el mes en que se habían realizado treinta operaciones.³⁷

4.7. LOS BURGUESES CONQUISTADORES

En el sector norte de la isla, en cambio, la actividad privada (dedicada en forma casi exclusiva a la ganadería) se abriría paso sin el apoyo directo en la muleta estatal, instaurando una tradición en ese sentido que también, en buena medida, ha llegado hasta la actualidad. Los negocios se realizaron de modo predominante en moneda chilena o en libras hasta 1925, aunque el uso de efectivo era escaso; los peones rurales no cobraban con frecuencia mensual sino cuando se retiraban, y como la mayoría era originaria de Punta Arenas, recibían entonces órdenes de compra sobre casas de comercio de aquella ciudad. Del mismo modo, el frigorífico, que comenzó a operar en 1918, pagaba a sus trabajadores con vales extendidos sobre casas bancarias de Chile y comercios locales y de Punta Arenas, lo que continuó hasta 1934. Luego, las operaciones se canalizaron

³⁶ Alejandro Fadul, en CANCLINI (ed.) (1984)

³⁷ LENZI (1967)

durante varios años a través de la sucursal del Banco de Londres situada en Río Gallegos, ya que sólo en 1943 el Banco Nación abrió una agencia en Río Grande³⁸.

No hubo un plan del gobierno argentino que se fijara como objetivo, al menos de un modo explícito, el desarrollo ganadero regional. En cambio, todo parece indicar — según ya lo ha apuntado De Imaz— que prevaleció en el gobierno central una actitud favorable a la creación de lo que en nuestros tiempos se suele denominar como un “ambiente propicio para los negocios”, apostando al espíritu emprendedor de unos agentes privados que Roca, con su reconocida perspicacia política, seguramente había captado en Punta Arenas durante su visita a la zona en 1899 —a poco de iniciar su segunda presidencia— y que con toda probabilidad decidió potenciar.

Así, a la ya mencionada conjunción previa de elementos favorables, tales como el desplazamiento del rodeo ovino desde la región pampeana, el dinamismo de la demanda de bienes primarios y los buenos precios internacionales de la lana, se agregó la que sería la única política estatal al respecto: la adjudicación de tierras fiscales en arriendo y propiedad, determinando la expansión de la ganadería ovina en la Patagonia y también en los campos fueguinos, aunque esto con cierto retraso respecto de Santa Cruz (que además gozó de exenciones aduaneras entre 1889 y 1918).³⁹

La ocupación de las tierras en la estepa magallánica no disfrutó de más apoyo que ese por parte del gobierno, siendo las condiciones para los pioneros fueguinos mucho más duras que las verificadas en la Pampa Húmeda: no se instrumentó en Tierra del Fuego un sistema de premios como el que benefició a los militares de la campaña del desierto; no se desarrollaron grandes (ni pequeños) planes de obras públicas, y tampoco se tendieron líneas férreas bajo la promoción del Estado. No hubo puertos sobre ríos navegables —por otra parte, inexistentes— que coadyuvaran al transporte; por el contrario, estaba el obstáculo del Estrecho de Magallanes, que debía atravesarse afrontando con alto riesgo los rigores del clima. Tampoco existieron empréstitos oficiales ni garantías de ganancias a costas del fisco.

Claro que, como hemos apuntado, la política oficial de adjudicaciones propició la creación de unidades productivas de gran tamaño, de modo de posibilitarles una rentabilidad suficiente como para afrontar las considerables inversiones requeridas, y esto debe ser considerado un estímulo. Pero sin duda, en esa época aquellas tierras no podían revestir siquiera el carácter de activos inmobiliarios, siendo desconocidos sus verdaderos valores; además las condiciones derivadas del clima, la distancia y el consecuente aislamiento, precalificaban a esas inversiones como de altísimo riesgo.

Por otra parte, el esquema se apoyó en las facilidades para la movilidad de trabajadores de uno a otro lado de la frontera, así como del rodeo, lo cual no podía explicitarse porque ya existían los límites políticos; y se valió de la infraestructura portuaria de la cercana Punta Arenas chilena para alcanzar los mercados externos.

³⁸ LENZI (1967) y PROSSER GOODALL (1979)

³⁹ LUIZ Y SCHILLAT (1998)

El testimonio

*“No había una frontera entre Porvenir y Río Grande, es como si fuera mi país. Yo llegué acá, me atendieron bien, no tuve ningún tropiezo para entrar ni nada. Vine sin pasaporte, en esos años no se exigía mucho. (...) Antiguamente, cuando llegué a trabajar acá, no nos pagaban. Nos daban una libreta (...) y en esa libreta se anotaba el sueldo, lo que nosotros comprábamos en el almacén, esa proveeduría que estaba, y nos hacían el descuento. Cuando queríamos irnos para Chile, nos daban un vale para cobrar en Punta Arenas en la oficina de Menéndez. Cuando queríamos venir para acá, la oficina de Menéndez nos daba pasajes para ir y venir, porque como no había personal, no lo querían perder.”*⁴⁰

El crecimiento de la ganadería, a su vez, fue suscitando el desarrollo de actividades conexas, como el transporte naval y el comercio; sin embargo, el eje de este movimiento por muchos años estuvo ubicado en Punta Arenas, situada sobre la costa norte del Estrecho de Magallanes, la cual capitalizaba así el virtual vacío que —con la excepción de la región ocupada por los galeses en el Este del Chubut— constituía la Patagonia argentina al sur del río Negro, vacancia que era acrecentada por las deficientes o inexistentes comunicaciones.

Desde Punta Arenas se surtía a los barcos, tanto argentinos salidos de Buenos Aires como británicos que llegaban desde Montevideo, los cuales aprovisionaban luego de mercaderías a Ushuaia. Por allí circulaba la correspondencia con la capital argentina, desde donde llegaba también la línea telefónica. Asimismo, fueron empresarios de Punta Arenas los que paulatinamente expandieron sus actividades en el norte de la isla (y también en territorio santacruceño): *Blanchard, Campos, Nogueira, Montes, Braun* y, por supuesto, *Menéndez*. Por mucho tiempo, desde su puerto se embarcaron las exportaciones de las estancias fueguinas; también tenían su sede en ella los religiosos salesianos, que pronto extendieron su intensa actividad pastoral al otro lado del Estrecho. Y era reclutada en Punta Arenas la mano de obra golondrina que buscaba una oportunidad de empleo en nuevos territorios. De Imaz observa que hasta 1943 (al constituirse la Gobernación Marítima), Tierra del Fuego configuró —junto con el extremo sur santacruceño— la única zona del país donde el criterio de “integración regional” prevalecía sobre el de “integración nacional”: mujeres argentinas daban a luz en Punta Arenas, donde también se inscribían los matrimonios y nacimientos, en tanto que el “carnet” chileno servía para trabajar en la parte argentina de la isla.⁴¹

El notable ímpetu de los empresarios ganaderos, que llevó a De Imaz a denominarlos los *burgueses conquistadores*, ejerció una influencia decisiva en el desarrollo de los acontecimientos posteriores. En un lapso asombrosamente corto, menos de dos décadas, y partiendo de la nada más absoluta, adquirieron unas tierras desiertas, las poblaron con animales importados, introdujeron innovaciones, aplicaron tecnología y experiencia ajenas (como los tanques australianos), construyeron infraestructura, se capacitaron y alcanzaron altos niveles de producción; además, desarrollaron otras actividades que se eslabonaban con las de esos establecimientos. Es cierto que contaron para todo esto con algunas ventajas: no se toparon con

⁴⁰ Mirko Milosevik, en BOU Y OTROS (1995)

⁴¹ DE IMAZ (1972)

especuladores o intermediarios ni debieron romper con tradiciones que podrían haber obrado como retardatarias, puesto que todo estaba por hacerse.

La opinión

*“Menéndez envió a uno de sus hijos a perfeccionarse a Australia y Nueva Zelanda. Era comienzos de siglo. Ignoro que algún terrateniente de Buenos Aires hubiera hecho lo mismo.”*⁴²

En 1894, poco después de la prematura muerte de Popper en Buenos Aires, el gobierno remató las tierras de su concesión, adquiriéndolas José N. Fernández, quien un año más tarde las vendió al español José Menéndez. Éste, que había llegado a Punta Arenas en 1875 como empleado de una firma de Buenos Aires, para cobrar “una cuenta difícil” nada menos que a Piedra Buena⁴³, para ese tiempo era uno de los más prósperos empresarios del sur chileno, junto con el también español José Montes, el portugués José Nogueira y el alemán Mauricio Braun, entre otros. Todos habían avizorado las posibilidades que brindaba la isla de Tierra del Fuego con sus despobladas extensiones; de hecho, Braun y Menéndez, cada uno por su lado, las habían recorrido con el propósito de solicitar concesiones, y Nogueira consiguió un arriendo por parte del gobierno chileno de un millón de hectáreas. Con el tiempo, las fortunas de estos tres grandes competidores quedarían vinculadas por lazos familiares.

Cuando Menéndez compró las tierras que habían sido de Popper, ya poseía una sucursal de su negocio de ramos generales en Río Gallegos, e importantes propiedades en el sector chileno de la isla. En 1897 fundó una estancia sobre la margen sur del río Grande, a la que llamó *Primera Argentina*, debido a que no existía otra explotación rural al norte de la región cordillerana; la misma llegó a tener su propia línea férrea, con una extensión de 14 kilómetros. En 1898 estableció la *Segunda Argentina*, en la orilla norte del mismo río, cuyas construcciones —iniciadas en 1902— conformaron un casco que podía albergar hasta 150 personas.⁴⁴ La estancia Primera Argentina fue el origen del establecimiento que hoy se llama José Menéndez, mientras que del fraccionamiento de la Segunda Argentina surgió la estancia actualmente designada con el nombre de la esposa del fundador, María Behety, de nacionalidad uruguaya, quien falleció en 1908.

Unos años antes, en Chile, Menéndez había creado ya una empresa naviera, que llegó a disponer de medio centenar de vapores, cuyos nombres empezaban con la letra “A” en recuerdo de Asturias, la región de España de donde era originario su propietario. Con semejante espíritu emprendedor se comprende que el hombre no se haya limitado a la actividad ganadera exclusivamente, impulsando para sus empresas eslabonamientos ascendentes. Así, en 1908 se asoció con Blanchard y Braun para constituir la Sociedad Anónima Importadora y Exportadora de la Patagonia, conocida como *La Anónima*, dedicada al comercio mayorista y minorista en conexión naval con Punta Arenas y otros puertos; la empresa aún continúa en actividad, con la dirección de descendientes de Braun, dedicada al rubro del supermercadismo en muchas ciudades del país.

⁴² IBÍDEM

⁴³ CANCLINI (1980)

⁴⁴ CANCLINI (1980)

En 1912 se montaron muelles sobre el río Grande debido a su iniciativa⁴⁵ y más tarde, en 1916, se asoció con otros estancieros para establecer la *Compañía Frigorífica Argentina*, que como ya apuntamos, empezó a faenar dos años después.⁴⁶ Para esta inversión, los accionistas lograron que el gobierno nacional los eximiera del pago de aranceles a la importación de los equipos necesarios, siendo esta una de las pocas noticias sobre apoyo adicional del fisco a sus emprendimientos. También en 1918, el año del fallecimiento de Menéndez, la empresa frigorífica construyó un puente colgante sobre el río Grande, que fue cedido al Estado argentino diez años más tarde para seguir siendo usado por más de medio siglo, y que aún se encuentra en pie. Otra muestra de notable empuje empresario que merece ser señalada es que *Alejandro Menéndez Behety* (uno de los hijos del pionero) habilitó en sociedad con Mauricio Braun un frigorífico en Puerto Deseado (Santa Cruz), y que ambos junto a Blanchard crearon en 1930 la “Compañía Chilena de Navegación Interoceánica”, con sede en Valparaíso. Por entonces “La Anónima” manejaba en territorio patagónico argentino unos veinticinco almacenes de ramos generales y transportaba mercaderías en sus cuatro vapores.

Ya en la segunda década del siglo pasado, la decisión de aquellos ganaderos de redoblar la apuesta en la Isla Grande seguramente tuvo como una de sus motivaciones más importantes, si no la principal, a la paulatina declinación de Punta Arenas, hasta entonces exclusivo centro económico y social de la región. La ciudad chilena se vio fuertemente afectada por la habilitación, en 1914, del Canal de Panamá, con lo cual el hasta entonces obligado tráfico marítimo entre los océanos Atlántico y Pacífico a través del estrecho disminuyó de modo sensible.

En apenas veinte años la frontera ganadera fueguina se desplazó de norte a sur hasta encontrar la barrera natural de la cordillera, a partir de la buena adaptación a los campos que mostraron los primeros planteles, los cuales —como los de Harberton— fueron traídos desde las Islas Malvinas⁴⁷; esta rapidez es aún más notable si se considera que superó el vertiginoso ritmo registrado en la pampa húmeda, pese a desenvolverse bajo condiciones que como ya se ha expresado, fueron sensiblemente menos ventajosas.

Los estancieros fueguinos invirtieron primero en hacienda y enseguida no dudaron en hacerlo en las diversas mejoras necesarias, tales como galpones, alambrados, molinos, aguadas, canales y puentes. Asimismo, llevaron a la isla un buen número de trabajadores, especialmente escoceses y malvinenses, para desempeñarse como administradores, encargados, capataces, puesteros, cadetes, etc., que aportaron su experiencia en las labores con los ovinos y se adaptaron rápidamente a un ámbito geográfico y climático similar al de sus tierras natales.

También, como apuntamos anteriormente, incorporaron personal proveniente de Chile, abriendo de ese modo el camino al importante aporte migratorio de nativos del país hermano de que se nutrió la región. La mayoría de aquellos trabajadores había nacido en la isla de Chiloé y por lo tanto eran “chilotes”. Con el tiempo esta denominación se extendió a todos los inmigrantes chilenos, independientemente de su lugar de nacimiento, generalización similar a la que se aplicó a otros grupos: los españoles, por ejemplo, suelen ser llamados “gallegos” en la Argentina, por más que sean andaluces o madrileños, ya que un importante caudal de los inmigrantes de ese país provenía de Galicia. Sin embargo, es necesario señalar, como un rasgo negativo, que el

⁴⁵ GUTIÉRREZ (2001).

⁴⁶ PROSSER GOODALL (1979)

⁴⁷ PROSSER GOODALL (1979)

término “chilote” fue usado luego en un sentido peyorativo, lamentable costumbre de muchos argentinos que también ha afectado a inmigrantes de otros países.

Como testimonio de aquel esplendor, en la estancia María Behety todavía se levanta y funciona el que llegó a ser el galpón de esquila más grande del mundo, con espacio para la labor de cuarenta esquiladores en forma simultánea y capacidad para albergar a más de 5.000 ovinos, que además cuenta con equipamiento para el enfardado *in situ* de la lana. Del mismo modo, los primeros baños para ovinos construidos de hormigón en el país, en 1902, aún subsisten en la actual Estancia Los Flamencos, por entonces Sección Miranda de la María Behety⁴⁸.

La opinión

“Buenos Aires festejó el Centenario confiada en la solidez de su burguesía estanciera de la pampa húmeda. En el extremo sur había una tanto o más sólida que aquélla.”⁴⁹

Ese movimiento comercial se fue conjugando con la actividad de los misioneros salesianos para estimular en forma paulatina la radicación de pobladores en la zona, siempre con una mínima intervención estatal. El siguiente paso sería el establecimiento de pequeños empresarios dedicados al comercio; así fue que en 1898 se instaló el primer negocio, denominado *El Cañón*, del ex juez de paz *Javier Soldani*, al que seguirían luego varios más, que poco a poco fueron comenzando a satisfacer la demanda que no era cubierta por las despensas de las estancias. Esos *boliches*, al igual que los de Ushuaia, cumplían además una función social, ya que el minero, el carcelero, el pescador y el peón encontraban en ellos los ámbitos apropiados para atenuar las penurias de la soledad y las duras condiciones laborales.

El testimonio

“No se trataba de gente que viniera todos los días regularmente, sino de muchos que iban variando. Mucha gente que vivía en el monte llegaba con frecuencia. Había muchos oficiales que se ubicaban junto al bar. El sábado y domingo se hacía una mesa grande, con doce o catorce, que jugaban, quizá por un puchero, a las cartas o a los dados”.⁵⁰

En diciembre de 1916 se registra la primera huelga, con la que el personal rural consiguió mejorar las condiciones de trabajo. Por fin, en 1921, un decreto del presidente Hipólito Yrigoyen crea la Colonia Agrícola de Río Grande, que daría origen más tarde a la ciudad de ese mismo nombre; en ese momento existían allí una comisaría, un juzgado de paz, un registro civil, algunos comercios y una escuelita primaria. Recién siete años después se constituyó su primera Comisión de Fomento; este organismo, ratificando la

⁴⁸ IBÍDEM

⁴⁹ DE IMAZ (1972)

⁵⁰ Juan Buezas, en CANCLINI (ed.) (1984)

significación del aporte de extranjeros en la región, estaba integrado por dos españoles, *Francisco Bilbao* (que había llegado a la zona traído por Menéndez) y *Manuel Anllo*; un belga, *Eduardo Van Aken*; un árabe, *José Rafal*; y sólo un argentino, *Federico Ibarra*. Ninguno de ellos pertenecía al mundo de la burocracia estatal, puesto que todos venían desempeñándose como comerciantes.⁵¹

4.8. TIERRA DEL FUEGO, EL MAR Y LA ARMADA

La íntima vinculación de la navegación marítima con la Tierra del Fuego deviene, como es casi obvio señalar, de su situación en el mapa y de su carácter insular, por lo cual aquella constituyó durante mucho tiempo el único medio para conectarla con el resto del país. Los primeros hombres blancos que se aventuraron en esos mares llegaron a la isla tras navegaciones muy dificultosas y prolongadas; por cierto, muchos y altamente costosos en vidas humanas y pérdidas materiales fueron los naufragios registrados en las bravías aguas circundantes. También estaba fuertemente ligada al mar, como se ha visto, la vida de sus comunidades aborígenes.

De hecho, Tierra del Fuego exhibe la característica de ser la primera provincia argentina que fue bautizada desde el agua, lo cual –como ya hemos visto– hizo Magallanes en 1520, cuando Buenos Aires todavía no había sido fundada. Grandes y renombrados marinos navegaron en la zona, desde el citado viajero portugués y los españoles Elcano y Sarmiento de Gamboa hasta los británicos Drake, Cook y Fitz Roy, los franceses Bougainville y Charcot y el holandés Martial, además de los que enarbolaron la bandera argentina como Brown, Bouchard y Piedra Buena.⁵²

El tráfico marítimo a través del Estrecho y el Cabo de Hornos se incrementó de modo notable hacia la mitad del siglo XIX, como consecuencia del descubrimiento de oro en California, del incremento del intercambio entre Inglaterra y los países del Lejano Oriente y del comercio del nitrato de Chile y Perú con Europa. En consonancia con esto, en 1848 se produjo la fundación de Punta Arenas, que como hemos visto, prontamente alcanzaría un importantísimo desarrollo.⁵³

Por su parte, desde el lado argentino se apoyó primero al comerciante Luis Vernet, quien durante diez años (entre 1823 y 1833) y con base en las islas Malvinas, se dedicó al transporte naval y el comercio. Posteriormente, surgió la figura casi mítica de Luis Piedra Buena, cuya esforzada y fructífera labor ya hemos referido. Agregamos aquí que la dimensión de este hombre abnegado y decidido todavía no ha tenido el debido reconocimiento por parte de la historiografía argentina, con la casi solitaria y valiosísima excepción del Dr. Canclini.

A su turno, la Marina de guerra desempeñó un papel central en el desenvolvimiento fueguino. La primera aproximación significativa se produjo con la ya citada “Expedición Austral Argentina” al mando de Piedra Buena y Bove, en 1882. Pero fue la llegada de la expedición de Lasserre, dos años más tarde, la que estableció un hito significativo en la relación de la institución con el archipiélago, que llegaría hasta la actualidad.

⁵¹ GUTIÉRREZ (2001).

⁵² CANCLINI (1996)

⁵³ PROSSER GOODALL (1979)

De allí en adelante, distintos servicios de la Armada servirían de apoyo e impulso a la población asentada, tanto en Ushuaia y Río Grande como en las áreas costeras. Los barcos de la División Transportes (hoy Servicio de Transportes Navales) dieron respuesta a la creciente demanda de bodegas que no era atendida en forma satisfactoria por empresas privadas, trasladando carga general, combustibles y también pasajeros. Después de la segunda guerra mundial cooperaron con estas funciones los Douglas DC3 y DC4 de la Aviación Naval.

Asimismo, el “buque de estación” de la Armada —apostado de modo permanente en la capital austral— desempeñó junto con sus actividades específicas, múltiples operaciones de apoyo a la sociedad civil, desde el transporte de leña para abastecer a los establecimientos costeros y el traslado de la lana producida por éstos, hasta el auxilio a pobladores aislados o en situación de emergencia. También debe mencionarse el accionar de los buques balizadores e hidrográficos⁵⁴.

La influencia se fue extendiendo a la órbita institucional, de manera paulatina y creciente, a tal punto que la Armada consideró durante mucho tiempo a la isla como una suerte de “territorio propio”. No llama la atención, teniendo en cuenta esto, que la jurisdicción haya recibido la denominación de “Gobernación Marítima” entre 1943 y 1955. Como hemos visto, era marino el primer gobernador, Félix Paz, del mismo modo que la amplia mayoría de quienes desempeñaron esa función durante los casi cien años siguientes: sólo nueve civiles ejercieron el cargo en tan extenso período. El último marino sería Raúl E. Suárez del Cerro, quien en 1984 entregó el gobierno al civil Ramón Trejo Noel, designado por el Presidente Alfonsín en el marco de la recuperación del sistema constitucional de gobierno. Debido a ello, y a que ya por entonces el perfil económico mostraba profundas modificaciones, puede decirse que estaba llegando a su fin una era, aunque el aporte de la institución continuó siendo significativo.

4.9. EL ROL DE LAS ÓRDENES RELIGIOSAS

Dos congregaciones religiosas cristianas estuvieron íntimamente ligadas al desenvolvimiento socioeconómico inicial de la Tierra del Fuego, desde el Siglo XVIII. En el sur de la isla, pastores anglicanos de origen británico exploraron los canales y las costas bastante antes de la llegada de Lasserre. Tras intentos frustrados de Richard Matthews y Allen Gardiner, en 1855 miembros de la *S.A. Missionary Society* establecieron una misión en la isla Keppel, del archipiélago de Malvinas, desde donde realizaron una intensa labor de exploración de la zona y mantuvieron múltiples e intensos contactos con los aborígenes. Según señalamos antes, en 1869 el obispo Stirling residió durante seis meses en la bahía de Ushuaia, y en 1870 el Rvdo. Bridges, con su esposa Mary Ann Varder y su pequeña hija Mary se convirtieron en la primer familia europea establecida allí en forma definitiva, al frente de un asentamiento misional.

Además de su acción pastoral y de sus investigaciones, Bridges llevó a cabo dos censos de aborígenes, para luego dedicarse —como hemos visto— a la explotación de su estancia Harberton, hasta su fallecimiento en 1898. La misión de Ushuaia cerró en

⁵⁴ GONZÁLEZ LONZIÈME (1984)

1907, por falta de aborígenes, y lo mismo ocurrió en 1911 con la que funcionaba en Malvinas.⁵⁵

En tanto, en la región norte se desempeñaron los misioneros católicos de la orden salesiana. Monseñor *José Fagnano*, prefecto apostólico de la misma, arribó a San Sebastián a bordo del transporte “Villarino” en 1886, integrando como capellán una expedición comandada por *Ramón Lista*, ocasión en que se introdujo el primer rebaño de 50 ovejas en la isla. Al año siguiente Fagnano se estableció en Punta Arenas, desde donde realizó varios recorridos por el noroeste de la isla, hasta que en 1893, con la colaboración del R.P. *José María Beauvoir*, fundó una Misión Indígena que llamó “de la Candelaria” en la margen norte del río Grande. Antes, en 1887, Beauvoir ya había visitado Ushuaia, lo que constituyó el primer contacto de la obra salesiana con esa ciudad⁵⁶.

La Misión fue destruida por un incendio en 1896, pero al año siguiente fue reconstruida más al norte, en las cercanías del Cabo Domingo, emplazamiento donde aún hoy se encuentra.⁵⁷ Con el tiempo, los salesianos desarrollarían allí, además de su acción pastoral, una esforzada actividad en el campo de la educación y también en el de la producción agropecuaria en pequeña escala.

La estrella de Punta Arenas se opacó a mediados de la segunda década del siglo XX, aunque por mucho tiempo la ciudad continuó ejerciendo un rol regional protagónico, tanto en algunos aspectos administrativos como en materia de servicios educativos y de salud. Por esa misma época, lenta pero inexorablemente olvidada por las autoridades de Buenos Aires, con sus existencias de ganado ovino alcanzando un prematuro tope histórico, y con la pequeña Ushuaia cristalizada en torno al penal, Tierra del Fuego comenzaba una prolongada etapa de estancamiento económico.

⁵⁵ PROSSER GOODALL (1979)

⁵⁶ TICÓ (1984)

⁵⁷ MISIÓN SALESIANA (2005) – consultado el 05/05/2005.

CAPÍTULO 5 – LA LARGA NOCHE DEL ESTANCAMIENTO (1920 – 1958)

5.1. CONTEXTO NACIONAL: LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES

El clima de generalizado optimismo que, como consecuencia de la expansión económica basada en las ventas externas de la producción pampeana, predominaba entre los principales dirigentes argentinos, comenzó a enrarecerse hacia 1914. Ello fue producto de la vulnerabilidad intrínseca del MAE a los cambios climáticos, que obviamente afectaban los rindes agropecuarios, y a las variaciones en la demanda y en los precios internacionales de los productos primarios. Fue así que un par de malas cosechas y el inicio de la Primera Guerra Mundial, impactaron negativamente sobre las exportaciones. Además, la caída en las rentas aduaneras generó un significativo déficit fiscal, que se sumó al comercial; la secuencia siguió con las dificultades para acceder al mercado internacional de capitales y una fuerte restricción de la oferta monetaria, con el consiguiente encarecimiento del crédito, determinando un profundo proceso recesivo (el PBI de 1914 cayó 10.4% respecto del año anterior). No obstante, y en forma paralela, la declinación de las importaciones operó a favor del desarrollo de una incipiente industria, algunas de cuyas ramas—como la textil— lograron también exportar a los países beligerantes.

Durante la década de 1920 hubo una recuperación, a partir tanto de la normalización de los flujos comerciales y de capital por el final de la conflagración bélica, como del impulso a la demanda doméstica provocado por el aumento del gasto público (aunque al costo de un incremento del déficit) y el crecimiento de las actividades industriales. También el sector rural hizo su aporte, esta vez mediante capitalización y aumento de la productividad en la zona pampeana; algo más tarde el proceso fue acompañado por algunas producciones agrícolas extrapampeanas, como el algodón, la vid y la caña de azúcar, en función del aumento del consumo interno derivado del crecimiento poblacional, y al amparo de una política de protección arancelaria. Hubo, además, un repunte de la migración, con el ingreso de un promedio de 100.000 personas por año entre 1923 y 1929.

Pero la restauración del proyecto de la “generación del 80” encontró un escollo insalvable en la Gran Depresión. En efecto, el colapso bursátil y financiero que comenzó en Estados Unidos —provocando en ese país una caída del 30% del PBI y un desempleo del 23%— extendió rápidamente sus consecuencias a Europa y el resto del mundo. Los países europeos, para evitar “contagios” cerraron sus economías, y el comercio mundial se contrajo drásticamente. Esto afectó de manera directa a la Argentina, que dependía de sus exportaciones tanto para sostener el empleo rural como para financiar sus importaciones de bienes de consumo y equipo. El país entraba en una profunda crisis, mientras un modelo de crecimiento tornaba a finalizar.¹

También comenzaba a eclipsarse la influencia de un sector social. Resulta llamativo que la misma dirigencia política que había impulsado el progreso económico por casi medio siglo, y que además había tenido la visión de darle al país un régimen de sufragio obligatorio y secreto, que garantizaba la representación de las minorías, y una ley de educación pública que serviría de palanca para la movilidad social, no comprendió el carácter de los cambios que se estaban dando en el escenario

¹ GERCHUNOFF Y LLACH (1997)

internacional. Probablemente su “pecado” haya consistido en no advertir la excepcionalidad del contexto —en particular, el crecimiento de la demanda mundial de los bienes primarios que producía la Argentina— que había favorecido al MAE.

La retracción del comercio internacional que sobrevino con la crisis de 1930, transformó en inviable al modelo predominante hasta entonces y determinó un cambio en la estrategia argentina de desarrollo. La respuesta consistió en el fomento a la producción local de manufacturas, a través del establecimiento de un esquema proteccionista, con miras a sustituir la importación de determinados productos por bienes elaborados en el país.

Se conoce como “proteccionismo” a la política de comercio exterior que establece cierto tipo de barreras a las importaciones de determinados bienes. Un mecanismo proteccionista consiste en elevar las alícuotas de los aranceles (impuesto que se aplica a los bienes importados), pero también existen las barreras “para-arancelarias”, que restringen la importación invocando razones sanitarias, de cuidado del medio ambiente, etc. Asimismo, se ha llegado a recurrir al establecimiento de cupos o cuotas de importación, y hasta a la prohibición lisa y llana para las adquisiciones de ciertos bienes en el exterior. De esa forma se procura no sólo proteger a los productores locales de dichos artículos, sino también estimular la elaboración local de manufacturas que hasta ese momento se importaban. Debido a ello, esta etapa de la evolución económica argentina se denomina de *Industrialización por Sustitución de Importaciones* y es conocida por la sigla *ISI*.²

En una primera fase, se desarrollaron principalmente aquellas ramas industriales que —dada la dotación de recursos y la tecnología disponibles— eran más sencillas de sustituir: alimentos, bebidas, textiles, madera, cuero y tabaco; Ferrucci designó a esta etapa como la “ISI fácil”. Estas ramas, que constituyen la llamada industria liviana, no requerían de grandes capitales ni tecnologías complejas, y el país no necesitaba importar los insumos, ya que los producía localmente. En un determinado momento, en torno a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la coyuntura internacional resultó favorable para esta estrategia, por lo que a principios de los años cincuenta la Argentina llegó a autoabastecerse de los productos industriales mencionados. Es decir, había logrado sustituir las importaciones de los mismos por su producción local.

No obstante, el país seguía dependiendo del exterior para la obtención de otro tipo de bienes manufacturados, propios de la industria pesada, designación que abarca a las ramas productoras de bienes de capital y de insumos industriales críticos, con requerimientos tecnológicamente complejos y de grandes flujos de inversión; estos bienes, por cierto, eran necesarios para sostener el funcionamiento de la industria liviana existente. Tal dependencia fue afrontada en una segunda etapa, la “ISI difícil”, orientada a ramas de sustitución más complicada: productos químicos y petroquímicos, siderurgia, maquinaria, vehículos, metalurgia, etc. Ello requería inversiones importantes, tecnología de cierta sofisticación y mano de obra bien capacitada. En otras palabras, el país se orientaba a producir nuevos bienes, para lo cual necesitaba mejorar tanto la calificación de los trabajadores como la organización de las empresas.

También se produjo un cambio en el rol asignado al Estado, procurándose suplir con su intervención en los asuntos económicos, las carencias en materia de capitales que padecía el país. Si el MAE respondió al predominio de los enfoques liberales u ortodoxos (aunque, como se ha visto, no de un modo dogmático), la ISI tiene una deuda

² FERRUCCI (1991)

intelectual con las ya mencionadas postulaciones de Keynes y también con el industrialismo de un economista argentino hoy poco conocido, pero de gran influencia en su época: Alejandro Bunge (1880-1943). Enviado por su padre a estudiar ingeniería en Alemania, el joven Bunge conoció allí las ideas de Friedrich List, el precursor de la escuela de pensamiento historicista y —aunque liberal en términos generales— defensor de la intervención del Estado para posibilitar la industrialización. De regreso en la Argentina, Bunge fue docente universitario, investigador y funcionario público, además de directivo en varias empresas. Organizó la Dirección Nacional de Estadísticas (antecesora del INDEC) y representó al país en diversos foros internacionales. Fundó la prestigiosa “Revista de Economía Argentina”, desde la cual propulsó un modelo industrialista alternativo al MAE. En su obra “Una nueva Argentina”, publicada en 1940, expuso su “teoría del abanico”, demostrando que la densidad poblacional y la calidad de vida disminuían a medida que aumentaba la distancia con los grandes centros urbanos de la Pampa Húmeda.

Pocos años después, este tipo de planteos industrialistas fue defendido también por una corriente de economistas latinoamericanos que dio origen al llamado “estructuralismo”, cuyo principal exponente fue el argentino Raúl Prebisch (1901-1986), nombrado en 1948 secretario ejecutivo de la CEPAL³. Críticos del papel desempeñado en el ámbito del comercio internacional por los países de la región, lo cual determinaba según ellos una relación “centro-periferia” con las naciones industrializadas que generaba la dependencia de aquellos respecto de estas últimas, los estructuralistas propugnaban la necesidad de superar ese esquema mediante la sustitución de importaciones y la implantación de mecanismos proteccionistas.

El Esquema de la ISI	
Condiciones Determinantes	Abrupta caída de las exportaciones, escasez de divisas.
	Necesidad de producir localmente bienes manufacturados para consumo
	Dotación de recursos
• Primera etapa 1930-1952: ISI “fácil”	
Proteccionismo	Sustitución de ramas livianas
• Segunda etapa 1952-1990: ISI “difícil”	
Proteccionismo + participación estatal	Sustitución de algunas ramas pesadas

5.2. EL PAÍS NO INTEGRADO

Las citadas modificaciones en la estrategia de desarrollo determinadas por la coyuntura de 1930 posibilitaron el desenvolvimiento de algunas ramas industriales, en un proceso que si bien experimentó marchas y contramarchas, tuvo como consecuencia importantes cambios tanto en el plano económico como en el mapa social del país; en otros términos, la “ISI fácil” pudo llevarse adelante de una manera exitosa. Desde un punto de vista general, el sector fabril orientado al mercado interno se constituyó en el

³ Sigla de la Comisión Económica para América Latina, organismo dependiente de las Naciones Unidas.

motor de una economía que ganó en diversificación, mientras que los trabajadores y el empresariado industrial alcanzaron un protagonismo que antes no habían tenido en el escenario político.⁴

En cambio, no hubo transformaciones significativas en la distribución geográfica de las actividades productivas ni de la población, que continuaron concentradas en las mismas regiones; en otras palabras, el país no avanzó por un sendero de integración territorial, por lo que vastos sectores de su espacio geográfico permanecieron prácticamente despoblados.

La opinión

“La industria seguía concentrada en Buenos Aires; amplias zonas del país no tenían otra actividad que la panadera y similares”⁵

Esta situación se evidencia si se observa la evolución de la población por regiones. Mientras que en 1947 casi el 72% de los habitantes del país estaba concentrado en la zona pampeana, trece años después esa proporción se mantenía, con el agravante que la participación del Gran Buenos Aires (que abarca a la Capital Federal y a los departamentos de la provincia homónima que la circundan, constituyendo lo que se conoce como el *conurbano bonaerense*) creció de 29.7% a 33.7%.

Analizando el sector manufacturero se obtiene una conclusión similar. En este caso, se verifica que su expansión se produjo esencialmente en torno a la ciudad de Buenos Aires, primero en la localidad de Avellaneda y posteriormente a la vera de la Avenida General Paz que marca el límite de la Capital Federal, hasta conformar el llamado *cinturón industrial* del conurbano bonaerense. El fenómeno se extendió luego hacia el norte por la franja costera del río Paraná, teniendo como eje la ciudad santafesina de Rosario (que pronto alcanzaría el rango de segundo centro fabril del país) y llegó hasta la mediterránea Córdoba.

Aunque con el cambio de estrategia el eje de los acontecimientos económicos iba desplazándose del campo y la estancia o la chacra hacia la ciudad y la fábrica, el asentamiento de las empresas se produjo prácticamente en una misma región: la pampa húmeda. Fuera de dicha área, y salvo algunos casos aislados, las localizaciones industriales eran escasas y tenían poco dinamismo, debiendo mencionarse a las que se dedicaban al aprovechamiento de algunos cultivos, como el azúcar en Tucumán, la vid y el olivo en Mendoza y la yerba mate en Misiones y Corrientes. Vastos sectores del país, y especialmente el sur, seguían semidesiertos.

En 1945, el 60% de los trabajadores industriales censados en todo el país residía en Buenos Aires. Aún nueve años más tarde, distritos como La Rioja, Catamarca, Chubut y Río Negro no registraban casi ningún establecimiento manufacturero importante, mientras que la metrópoli porteña aportaba el 64% de la producción fabril total, proporción notablemente mayor al 58% que se había registrado en 1935.⁶ La zona

⁴ FERRUCCI (1991)

⁵ SCHVARZER (1996)

⁶ IBÍDEM

que comprende a la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba albergaba en ese año de 1954 al 84% del personal ocupado en la industria⁷.

En 1947 la población de la Patagonia constituía apenas el 2,3% del total del país, mientras que los 2.504 habitantes de toda la Tierra del Fuego representaban una proporción ínfima: 0.03%.⁸ Con estos datos a la vista, nadie debería sorprenderse por que afirmemos que la isla soportó por esos años un período de “congelamiento” económico.

5.3. LA ISLA OLVIDADA

Si al comentar la etapa fundacional dijimos que el gobierno nacional no tuvo un plan explícito de desarrollo de la región austral, lo mismo puede afirmarse para este período, a pesar de que continuaron produciéndose algunas acciones oficiales aisladas. Por otra parte, al sostener que 1920 fue el año del comienzo de esta etapa de la historia económica fueguina debemos admitir que ello constituye, en cierto modo, una arbitrariedad, dado que no hubo por entonces un acontecimiento destacado que haya influido de manera determinante en el devenir de los acontecimientos. Sin embargo, lo hemos elegido porque en torno a ese año la ganadería, la cual era prácticamente la única actividad de relevancia y que, como se ha visto, había sido el motor principal en el despegue de la pequeña economía regional, encontró su tope productivo. Ello se infiere del análisis de la evolución del stock ganadero, que muestra cómo tras el formidable impulso inicial, la actividad entró en una suerte de “meseta”.

<i>Las existencias de ovinos llegaron rápidamente a un tope histórico</i>	
<i>Años</i>	<i>Cabezas</i>
1895	7.162
1905	1.342.351
1914	784.183
1920	818.170
1937	773.011
1947	885.487
1952	1.112.356
1957	951.220
1960	715.854
Fuente: ESTADÍSTICA Y CENSOS (1968)	

Los motivos para que esto sucediera parecen centrarse en dos aspectos. Por un lado, como señalamos antes, las explotaciones se extendieron hasta encontrar en la zona cordillerana una barrera natural dada por la conjunción del relieve abrupto, la

⁷ FERRUCCI (1997)

⁸ INDEC (2004)

densificación del bosque y las características climáticas. En efecto, a medida que se avanza hacia el sur, las tierras van perdiendo receptividad, la cual se define por la cuantía de animales que una hectárea está en capacidad de sostener. Así, mientras en la estepa los campos soportan una cabeza ovina por hectárea, esa proporción disminuye a $\frac{1}{4}$ en los suelos cordilleranos, muchos de los cuales directamente no son aptos para la explotación.

Por el otro, según lo investigado por De Imaz —que coincide con las observaciones de Lenzi al respecto— la política oficial en materia de tierras sufrió un cambio drástico, que se inició con la administración del Presidente Yrigoyen en 1916 pero que se prolongaría por los siguientes cuarenta años. Después de los remates de fines del Siglo XIX no hubo más subastas públicas, y la propiedad rural quedó distribuida entre cinco grupos privados principales: Braun, Menéndez Behety, Montes, Cullen y Bridges & Reynolds⁹. Sólo una parte de esas tierras estaba escriturada y el resto eran simples *tenencias*, previendo la ley una opción de compra a favor del adjudicatario (por el 50% de la tierra fiscal ocupada y sin escriturar) que, sin embargo, no llegó a cumplirse.

En cambio, un organismo administrativo del Poder Ejecutivo —la Dirección de Tierras— sustituyó con sus resoluciones lo dispuesto por una norma supuestamente de jerarquía superior, lo que en la práctica implicó que los funcionarios a cargo del mismo ejecutaran su particular “reforma agraria”, que tampoco figuró en ningún plan oficial. Se registraba así un antecedente de lo que algunas décadas más tarde se convertiría en una especie de seña particular del país, como lo es la alteración de las reglas de juego y la tendencia a no respetar la normativa vigente. La disposición sobre las tierras volvió al Estado, que desde entonces comenzó a desempeñarse como un terrateniente más.

Esta reforma *sui generis* tuvo distintas facetas. Por un lado, representantes de dicha repartición oficial concurrieron a la vecina Punta Arenas en busca de colonos, bajo la única condición de que no fueran chilenos. De ese modo se generó una corriente migratoria con predominio de yugoslavos, los que constituían una proporción importante de los extranjeros residentes en aquella ciudad. El mecanismo informal se aplicó también a la distribución de los lotes fiscales —en tenencia, nunca en propiedad— entre los aspirantes, que según De Imaz se hizo de una manera expeditiva, en los salones de un hotel puntaarenense.

Además, estuvieron los *palos blancos*, como se llamó a los empleados de las grandes estancias que accedieron a la propiedad de los fraccionamientos sólo nominalmente, ardid con el cual los propietarios trataron de mostrar que estaban en sintonía con los cambios políticos y las fuertes señales en contra del latifundismo. Sin embargo, más adelante algunos de aquéllos reivindicaron para sí aquellas adjudicaciones, y al final varios devinieron en dueños.

Pero asimismo hubo “palos blancos” que eran familiares o allegados a funcionarios de turno, muchos residentes en Buenos Aires, algunos de los cuales también lograron, con el transcurso de las décadas, sanear sus títulos. Esto probaría que en la Argentina el *acomodo* no es, por cierto, un mal exclusivo de los tiempos presentes.

Tal como lo plantea el propio De Imaz, es posible que de haberse mantenido la concentración original de la propiedad rural, sus consecuencias hubieran sido negativas desde el punto de vista de la evolución de la producción, al conformarse una oferta oligopólica. En todo caso, mientras que esto es obviamente improbable (¿qué habría

⁹ BOU Y OTROS (1995)

sucedido si no hubiera sucedido lo que sucedió?), resulta por el contrario evidente según las estadísticas, que la reforma informal aplicada durante tantos años por la Dirección de Tierras, con su correlato de arbitrariedades y actitudes venales de los funcionarios por una parte, y de inseguridad jurídica para los adjudicatarios por la otra, no logró remover el estancamiento del sector en su conjunto: entre 1920 y 1954 el faenamiento de ovinos se mantuvo en torno a una media de 250.000 cabezas anuales. Esa política, así como dio lugar a la formación de nuevos establecimientos ganaderos, de menor extensión que los previamente existentes, obligó a sus adjudicatarios a esperar durante largos años para tener acceso a la propiedad¹⁰. Entre tanto esos pequeños estancieros precursores, en muchos casos después de sortear arduos y prolongados conflictos con los anteriores ocupantes de las tierras, tuvieron que llevar adelante sus vidas con grandes penurias y privaciones, en condiciones poco menos que patéticas. Recién en 1956 se modificaría la situación, con la sanción de una nueva ley, y dos años más tarde comenzarían a perfeccionarse títulos y a regularizarse situaciones que en su mayoría llevaban décadas de incertidumbre.¹¹

El testimonio

“Mi padre había cavado en una loma un agujero y lo había forrado con troncos de árbol, el techo y las paredes. Era piso de tierra, con camastros de alambre tejido con patas. (...) En el medio del techo estaba un alambre sostenido por ganchos y en un gancho colgaba una olla para cocinar. (...) Para lavar la ropa mi mamá tenía latas de nafta y parafina, que venían de Chile porque de Argentina no teníamos nada. Eran rectangulares, de 20 litros, en donde se ponía a hervir el agua para lavar. Barricas de vino, duelas cortadas por la mitad, era el lavarropas y con la tabla de lavar se lavaba la ropa. Otro distinto era el de bañarse.”¹²

Mientras esto ocurría en el ámbito rural, en las localidades urbanas —que no pasaban de ser pequeñas aldeas— la actividad económica permanecía en un estado cuasi vegetativo. Sólo el frigorífico riograndense demandaba mano de obra en forma estacional e inyectaba recursos al flaco circuito regional, a lo cual se sumaba el ya mencionado aporte de la Marina (con mayor énfasis luego del cierre del Penal de Ushuaia en 1947) a través de los sueldos de su personal y de la ejecución de algunas construcciones y servicios, así como la todavía incipiente y discontinua labor de la Dirección de Vialidad. Fuera de esto, había muy poco más: sólo un grupo de pequeños y muy esforzados emprendedores privados, dedicados al comercio, el transporte y una todavía embrionaria actividad maderera, todos ellos actuando en un marco caracterizado por graves carencias en materia de infraestructura, crédito y comunicaciones. El encomiable empuje y el sacrificio personal de aquellos pioneros no eran suficientes para sacar de la situación de anemia a la economía local, incapaz de proporcionar condiciones de vida razonablemente satisfactorias a la escasa población.

¹⁰ LENZI (1967)

¹¹ DE IMAZ (1972)

¹² Emilia Susic de Bonifetti en BOU Y OTROS (1995). Se refiere a la época (circa 1939) en que su familia iniciaba la explotación de la estancia “Libertad”.

Algunos datos dan una idea más acabada del cuadro. La sucursal del Banco de la Nación de Ushuaia debió cerrar sus puertas hacia 1920 por falta de actividad, para reabrir las sólo siete años más tarde¹³. En 1925 existían en Ushuaia nueve almacenes al por mayor y menor; tres establecimientos dedicados sólo al comercio minorista; seis casas de comida; un hotel; una cigarrería; dos zapaterías; tres peluquerías y... una sedería¹⁴.

El testimonio

“La vivienda en todo el Territorio es mala y escasa, y en general las condiciones higiénicas de las casas habitación son deficientes. (...) El problema de la alimentación no fue solucionado aún. Es necesario construir el matadero de Río Grande, para poder controlar el estado satisfactorio de los animales que se faenan. En Ushuaia es necesario construir una cámara frigorífica para almacenar la carne en la temporada que escasea. (...) Los establecimientos sanitarios están instalados en forma precaria y sus capacidades son insuficientes para el número de enfermos que recurren a ellos.”¹⁵

En cuanto a la red caminera (si se la podía llamar así), hasta la llegada de Vialidad Nacional, acaecida en 1934, se limitaba a las huellas abiertas por los propietarios de las estancias o por el tránsito de carruajes de uno a otro ámbito rural, así como a algunas sendas construidas por la gobernación. Los ríos y arroyos se cruzaban mediante puentes de madera, siendo el único de hierro el que Menéndez había construido sobre el Grande. Y también debe mencionarse al trencito de trocha angosta que comunicaba al frigorífico con la estancia Primera Argentina¹⁶. Esto corrobora las apreciaciones acerca de las dificultades que en materia de comunicaciones debían sortear las familias y las empresas para desarrollar sus actividades en ese medio climatológica y topográficamente tan complicado. Con la instalación de la repartición nacional, por primera vez comenzó a desarrollarse —con precariedad de medios y muy lentamente— un plan vial para la isla.

La vinculación entre Ushuaia y Río Grande era un problema grave. Recién en 1936 se descubrió el paso cordillerano por el que discurriría con el tiempo la ruta que une a ambas ciudades. Hasta entonces, sólo existían huellas y picadas que personal policial complementaba construyendo algunos puentes y *planchados*, que eran unas precarias sendas para atravesar los turbales y zonas anegadizas, construidas mediante la disposición en forma transversal de rollizos cubiertos de tierra y pasto. Respecto del descubrimiento del paso hay algunas polémicas entre los historiadores, pero parece ser que fue logrado, por separado aunque coincidiendo en el tiempo, por una comisión policial al mando del comisario *Francisco Medina* y por el sobrestante de Vialidad *Luis Garibaldi*, un indio ona cuyo apellido terminó designando al paraje. Lo cierto es que, desde entonces, hacia allí comenzaron a orientarse las construcciones viales, y por esa

¹³ CANCLINI (2007)

¹⁴ LENZI (1967)

¹⁵ LUPIANO (1998). Se trata de un fragmento del informe del Contralmirante Fidel L. Anadón incluido en la Memoria del Ministerio de Marina de 1947. Anadón había sido gobernador entre 1943 y 1944.

¹⁶ CANGA (1984)

traza la institución policial tendió una línea telefónica y comenzó a prestar un servicio de correo. En lo que las fuentes coinciden es en destacar el papel que en todas esas actividades tuvo el alemán *Ernesto Krund*, “*el Colorado*”, un mítico baqueano que revistó en la plantilla de la Policía, quien cumplió la hazaña de cruzar la cordillera en esquíes transportando correspondencia.¹⁷ La apertura oficial del tramo de la ruta 3 que une ambas localidades se produciría recién en 1949.¹⁸

5.4. EL APORTE DE LOS INMIGRANTES ITALIANOS

En 1948 pareció que el gobierno nacional intentaba reaccionar ante ese estado de cosas, cuando a través del decreto N° 17.460, datado el 16 de junio, el Presidente Perón facultó al Ministerio de Marina a llevar a cabo “*un plan de fomento y desarrollo industrial*” en Tierra del Fuego. Es posible suponer que la institución armada haya sido la promotora de ese sistema, ya que entre sus miembros se consideró durante mucho tiempo a la región como “propia”.

El programa consistía en una línea de préstamos del Banco de Crédito Industrial, de propiedad estatal, de 10 millones de pesos para financiar la construcción de plantas fabriles, aunque tenía una particularidad: los fondos se entregarían al citado Ministerio, que a su vez proporcionaría a los interesados los materiales y elementos necesarios para instalar sus industrias. Se preveía también la adjudicación de tierras fiscales y, de manera expresa (en el artículo 7°) la concesión de “privilegios y monopolios en la explotación de determinada industria”. También se establecía que el Poder Ejecutivo resarciría al Banco “*por los quebrantos que pudiese originar el cumplimiento del presente decreto*”, con lo cual quedaba clara la disposición a subsidiar con fondos fiscales los emprendimientos que se fueran a llevar a cabo, en caso que los mismos no generaran el repago de los préstamos.

Pese a su determinación tan vigorosa como explícita, el plan no alcanzaría sus objetivos, más allá de financiar algunos pequeños emprendimientos en los rubros maderero y de envasado de mariscos, puesto que no atacaba las desventajas que la isla sufría como consecuencia de la ya apuntada falta de integración territorial del país. En efecto, nada había en el esquema pergeñado por el gobierno central que planteara una solución a los problemas derivados de un mercado local y regional cuyo raquíctico tamaño era a todas luces insuficiente para absorber la producción de las industrias que supuestamente habrían de instalarse, ni tampoco se preveían mecanismos para posibilitar que esa potencial oferta llegara a los distantes centros de consumo. En la práctica, la iniciativa no fue más que una mera expresión de deseos.

No obstante, para la misma época las autoridades nacionales lograron el asentamiento de un importante grupo de inmigrantes en Ushuaia, mediante la asignación de recursos del presupuesto nacional. Se trató de un contrato suscripto con una empresa italiana, propiedad del boloñés *Carlo Borsari*, para la ejecución de un plan de obras públicas, por el cual el Ministerio de Marina se comprometía a asignar a la empresa trabajos por un total de 20 millones de pesos de la época, a lo largo de un período de cuatro años. Según se afirma en el exordio del decreto N° 11.569 del 23 de abril de ese mismo año (es decir, anterior al que instauraba el programa crediticio

¹⁷ ALLEN (1984) y CANGA (1984)

¹⁸ CANCLINI (2007)

precitado), Borsari poseería una empresa dedicada a construcciones de líneas ferroviarias y obras edilicias y viales, cuya radicación “*resultaría altamente favorable, llenando una sentida necesidad de nuestro país en los rubros a que ella se dedica*”.

Hay que señalar que, según testimonios recogidos por la historiadora italiana Lucía Capuzzi, se trataba en realidad de una carpintería de Bolonia dedicada a la producción de muebles; además, la misma fuente apunta que la empresa no realizó nuevas inversiones para concretar el proyecto, sino que sólo desmontó las instalaciones y equipos que poseía en su lugar de origen, para trasladarlos al extremo austral del continente americano¹⁹. La firma fue eximida del pago de derechos aduaneros por la importación de los equipos y maquinarias necesarios para las obras, mientras que se comprometía a traer desde Italia al personal técnico y obrero requerido para la ejecución. Al respecto, en el artículo 4º del convenio se establecía que “*todos los obreros y familiares serán sometidos antes de embarcarse a una rigurosa revisión médica*” tendiente a impedir el ingreso de “*personas con afecciones pulmonares, del corazón y toda otra enfermedad contagiosa (sic), y además personas que padezcan de lesiones que sin ser contagiosas sean conceptuadas como crónicas*”. El Estado pagaría los gastos de pasajes y transporte de los efectos personales de los operarios, así como su alojamiento en un buque fondeado en el puerto de Ushuaia hasta tanto se les proveyera de vivienda. En el decreto que aprueba el contrato, el entusiasmo gubernamental en la descripción de la empresa aumenta hasta alcanzar unas proporciones desmesuradas, ya que la considera especializada en “*construcciones de edificios, caminos, obras hidráulicas, puentes, hormigón armado y túneles, en zonas frías de Europa*”. Todo ello hace posible colegir una gran aptitud de Borsari para ejercer el “*lobbying*” (comparable quizá a la de Julio Popper), lo que se ratifica cuando se considera la pronta concesión de un préstamo por 1,5 millones de pesos por parte del Banco de Crédito Industrial. Pero, más allá de estas y otras consideraciones sobre la escala de la empresa, es indudable el espíritu emprendedor de su propietario, que tuvo la capacidad de concretar la iniciativa en los términos en que había sido planteada, pese a que el Estado nacional incumplió a su vez algunos de los compromisos asumidos.

Es de suponer el efecto que habrá causado en una comunidad de escasos 2.000 habitantes la llegada del paquebote “Génova”, en octubre de 1948, con un primer contingente de 850 personas —más del 40% de la población establecida— entre trabajadores y familiares, a quienes se agregó otro centenar en septiembre del año siguiente. Al poco tiempo, esos italianos construyeron un barrio de viviendas, al que llamaron “*Villaggio Vecchio*” (hoy barrio Almirante Solier); a continuación levantaron el “*Villaggio Nuovo*” (actual barrio Almirante Brown), y una capilla, iniciando un proceso de afincamiento que en muchos casos alcanzaría ribetes de epopeya.²⁰ En efecto, aunque la empresa Borsari se retiró tiempo después, y pese a que no se cumplió la promesa gubernamental de otorgarles a cada uno una parcela de tierra en forma gratuita, familias como las de *Odino Querciali, Dante Buiatti, Luciano Preto, Antonio Favale, Martino Brandani, Adolfo Henninger* (quien tenía la nacionalidad austríaca) y *Nello Magni*, entre varias más, se quedaron en la ciudad, y sus miembros se fueron integrando de modo paulatino a la comunidad local para desarrollar sus actividades. Algunos de ellos ingresaron en la Base Naval o en la Gobernación para ejercer sus oficios, mientras que otros —lejos de sentarse a esperar nada del Estado— se

¹⁹ CAPUZZI (2006)

²⁰ LUPIANO (1998).

desempeñaron como pequeños ganaderos, tamberos, comerciantes, constructores, mecánicos, obrajeros, camioneros, etc. Habían llegado al extremo del mundo, un lugar de clima riguroso cuyo idioma desconocían y que sólo parecía poder ofrecerles dificultades, pero provenían de un país devastado por la guerra y quizá por eso estaban dispuestos a olvidar el pasado y a sacrificarse en pos de un futuro mejor. Como había ocurrido medio siglo atrás con sus compatriotas en la región pampeana, estaban dispuestos a “hacer la América” a puro esfuerzo.

Los testimonios

“Como ya había sido soldado en la guerra y hasta había luchado en el frente, lo menos que deseaba al llegar a esta tierra donde buscaba la anhelada paz y la prosperidad personal, era recordar aquellos difíciles momentos.”²¹

“Mi esposo se hizo fama de emprendedor y fue así como la familia de María y Felipe Romero nos dio unas cuantas vacas en consignación para ordeñar, con el convenio de entregar diez litros diarios de leche. (...) Mi esposo ordeñaba fuera de las horas de trabajo y yo había puesto un horario, de 12:00 a 15:00 cuando los clientes venían a retirar la leche. El resto del tiempo lo empleaba en la limpieza de la casa del Sr. Failoni, quien era el administrador de la empresa, así como en la del padre Antonelli.”²²

“La empresa Borsari construyó un galpón donde funcionaba un comedor y un salón de reuniones y juegos. Al poco tiempo, los pobladores de Ushuaia venían allí a entretenerse junto con nosotros. La ciudad no nos absorbió a los italianos recién llegados, nosotros absorbimos a la ciudad”.²³

El enfoque demográfico corrobora el diagnóstico del estancamiento de esta etapa. La tasa anual media de crecimiento de la población descendió del fenomenal 90.8‰ registrado entre los censos de 1895 y 1914, a un magro 21.4‰ entre 1914 y 1947. Es el único período en que la tasa se sitúa en el mismo nivel de la media nacional, a la que antes y después siempre superó. También es una época de muy bajos índices de dependencia potencial, marcando la existencia de población migrante y mayoritariamente en edad activa. Y aunque entre 1947 y 1960 la tasa fue mayor que la del período precedente, no sólo se situó por debajo de la del primer lapso considerado, sino que también resultaría inferior a las de los siguientes períodos intercensales hasta 2001.²⁴ Más allá de estos porcentajes es un valor absoluto el que de manera más contundente refleja la parálisis: en 1947 apenas fueron censados en la isla 5.045 habitantes.²⁵

²¹ Odino Querciali, en LUPIANO (1998)

²² Elisabetta Pretto de Preto en CANCLINI (ed.) (1984)

²³ Odino Querciali, entrevista personal con el autor.

²⁴ INDEC/ESTADÍSTICA (2000b)

²⁵ ESTADÍSTICA (1968)

Por otra parte, y desde un ángulo estructural, se advierte asimismo la extrema debilidad de una economía cuyo PBG a lo largo del período que va de 1946 a 1958, estaba explicado en un 70% por la ganadería y la actividad estatal.²⁶

²⁶ PORTNOY (1963)

CAPÍTULO 6 – LA ERA DEL PETRÓLEO Y LA IMPORTACIÓN (1958 – 1980)

6.1. CONTEXTO NACIONAL: DEL PRIMER PERONISMO AL DESARROLLISMO

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la Argentina profundizó su característica de *economía cerrada* que había sido determinada por los cambios en la coyuntura internacional producidos hacia 1930. Se califica a una economía de tal forma cuando su participación en el comercio internacional es baja; esta es medida a través de un indicador, conocido como “grado (o coeficiente) de apertura al exterior” [GAE] que relaciona al valor de exportaciones e importaciones con el PBI; se lo calcula mediante la siguiente fórmula:

$$GAE = \{ [(X+M)/2] / PBI \} \cdot 100$$

donde X simboliza a las exportaciones y M a las importaciones.

En el caso argentino, el cierre se acentuó mediante la instrumentación de medidas de corte proteccionista, que consistieron en la elevación de los aranceles (impuestos a las compras externas) e incluso en prohibiciones lisas y llanas a la importación de ciertos productos. Las consecuencias de ello se verifican en el siguiente cuadro:

<i>La economía argentina redujo drásticamente su grado de apertura tras la Gran Depresión</i>	
<i>Años</i>	<i>GAE</i>
1895	27.4
1900	17.9
1905	25.5
1910	24.5
1915	17.2
1920	20.9
1925	15.7
1930	16.7
1935	14.6
1940	9.9
1945	6.4
1950	7.1
1955	6.0

Fuente: elaboración del autor en base a datos de GERCHUNOFF Y LLACH (2003)

Este sesgo fue el que caracterizó la política económica del gobierno de Juan Domingo Perón, que tras acceder al poder en las elecciones de 1946 fue reelecto en 1952. En dicho marco, el primer equipo económico del peronismo encabezado por Miguel Miranda encaró un programa destinado a mejorar el salario real, con lo que generó el incremento en el consumo doméstico y el desarrollo de industrias locales para atenderlo. El esquema se complementó con una política crediticia muy favorable para el sector industrial, ejecutada por la banca oficial mediante préstamos a largo plazo y con tasas reales negativas¹, junto con la modificación del esquema tributario buscando una mayor carga para las empresas y los sectores de la población de ingresos más altos. El resultado inmediato de esta política fue un crecimiento del PBI y una mejora en la distribución del ingreso para el sector asalariado. De hecho, el período 1946-1949 fue el mejor de los nueve años que duró la primera experiencia peronista en el poder.

Los objetivos de la “ISI fácil”, como quedó apuntado, fueron alcanzados con cierta comodidad, pero para encarar los de la “ISI difícil” se tropezaba con una restricción objetiva, ya que el país carecía de los capitales que ella requería. En consecuencia se optó por un camino en el que confiaban las ideas en boga para la época, que fue el de propiciar una fuerte participación del Estado en la actividad económica: era el sendero del keynesianismo, corriente de pensamiento que estaba en su momento de esplendor. Por esa época, los gobiernos de los principales países de Europa occidental encaraban programas de nacionalizaciones de empresas de servicios públicos, y en algunos de ellos el Estado también se hizo cargo de empresas industriales. Por si eso fuera poco, la URSS asumía un papel cada vez más destacado en el internacional, sosteniendo un proceso de vigoroso crecimiento de su industria pesada basado en un estatismo extremo. De hecho, Stalin había anunciado que el estado soviético detentaba la propiedad de todos los recursos productivos del gigantesco país, y que se encargaría además de asignar a sus habitantes los puestos de trabajo y los medios necesarios para vivir.

Fue así que en la Argentina se crearon numerosas empresas estatales destinadas a desempeñarse en diversas áreas críticas, como la energética, la química, el transporte, la telefonía y otras, aunque ello tuvo su costo: el gasto público, en términos reales, creció entre 1941 y 1948 casi 185%. Esto se sostuvo durante un tiempo con los excedentes generados por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), organismo oficial que monopolizaba el comercio de granos, que aprovechó en ese período una mejora en los términos de intercambio externos. Simultáneamente, en el plano político y social el país comenzaba a experimentar profundas transformaciones, entre las cuales destacaban el derecho al voto femenino y el aumento en la influencia ejercida por los trabajadores sobre la vida institucional, determinado por el desarrollo y la consolidación de su estructura sindical.

Pero tras el auge que tuvo su pico en 1948, reapareció el problema del sector externo. En efecto, la coyuntura del intercambio internacional había vuelto a ser desfavorable, por lo que el recurrente déficit de la balanza comercial había desembocado en una extrema insuficiencia de divisas, necesarias para pagar las importaciones de los insumos y los bienes de capital que todavía no se producían internamente y que la industria necesitaba para evolucionar. Perón reemplazó a Ramón

¹ Cuando el valor nominal del porcentaje de interés aplicado a un préstamo resulta inferior al de la inflación para igual período, se dice que representa una tasa real negativa. Ello implica un subsidio encubierto para el tomador del préstamo, beneficiado por dicho mecanismo con una “licuación” de su deuda.

Cerejio, sucesor a su vez de Miranda, por Alfredo Gómez Morales, quien en 1952 instrumentó un plan de estabilización destinado a detener la inflación, que ya alcanzaba valores preocupantes. La política monetaria y crediticia se moderó, mientras se atenuaba la presión fiscal sobre el sector rural. Por otra parte, la necesidad de atraer inversiones modificó la retórica estatista e impulsó al gobierno a un acercamiento con empresas petroleras estadounidenses. Una muy buena cosecha en la temporada 1952/53 resultó un alivio adicional para la situación económica, pero los problemas estaban en el plano político. El escenario de turbulentos enfrentamientos entre el gobierno, la oposición y distintos sectores sociales terminó con una nueva y lamentable interrupción de la normalidad constitucional, cuando un golpe militar derrocó a Perón en 1955.²

El período subsiguiente, hasta 1958, durante los gobiernos *de facto* de Lonardi y Aramburu, puede caracterizarse como de transición, aunque signado por una política económica de predominante signo liberal. En el plano de la demanda interna, disminuyó el consumo al tiempo que aumentó la inversión, mientras que el componente externo registró un aumento de las exportaciones superior al de las importaciones. Las estadísticas muestran, no obstante, un estancamiento del sector primario y un resultado negativo para la balanza comercial, lo que derivó hacia el final del período en un valor dramáticamente bajo de la existencia de divisas³.

Este “estrangulamiento” externo formó parte del diagnóstico efectuado por la CEPAL, que afirmaba también que el país no había crecido por no haber hecho las inversiones necesarias. Este era una apreciación con la que coincidía el gobierno desarrollista presidido por Arturo Frondizi que accedió al poder en 1958, en un convulsionado entorno político.

La propuesta del nuevo elenco gubernamental, asumiendo un claro pesimismo respecto de las posibilidades del agro, se basaba en expandir el sector industrial incorporando ramas dedicadas a elaborar bienes intermedios y equipo de producción. Esto sería posible mediante un *shock* de inversiones, para lo cual había que conseguir el aporte de capitales extranjeros, lo que sin duda marcaba un drástico cambio respecto de la visión estratégica anterior.

Rogelio Frigerio, inspirador de la política económica frondizista en esa primera etapa, muy probablemente compartía el enfoque del “abanico” de Bunge comentado en el capítulo precedente. Ello puede inferirse si se recuerda que la revista “Qué”, bajo su dirección, señalaba que en un radio de 300 kilómetros alrededor de Buenos Aires se concentraban el 50% de la población, el 70% de los transportes y el 80% de las actividades industriales del país. Para corregir esa malformación, era necesario crear nuevos centros de producción y de consumo en el interior del país⁴. Por primera vez desde el ámbito oficial se marcaba de manera explícita una cuestión cuya falta de resolución afectaba directamente a la Patagonia y, por lo tanto, a la Tierra del Fuego.

Además, el gobierno se dispuso a librar la llamada “batalla del petróleo”, firmando contratos de explotación con empresas extranjeras. Debe aceptarse que ello implicó una modificación tajante del discurso del Presidente, que en su momento y desde la oposición había sido un duro crítico de los contratos suscriptos en la última etapa del gobierno peronista con la petrolera estadounidense Standard Oil de California. Como era de esperar, el asunto generó enardecidas polémicas; y aunque era evidente

² GERCHUNOFF Y LLACH (2003)

³ FERRUCCI (1991)

⁴ IBÍDEM.

que se trataba de sustituir la importación de petróleo por producción local, los “sustituistas” de antes se sumaron con fervor a las críticas. El debate alcanzó tal intensidad que terminó costándole el cargo a Frigerio, aunque el gobierno se mantuvo en sus trece y en poco años la realidad pareció darle la razón, ya que el país alcanzó el autoabastecimiento.

De todos modos el episodio, además de demostrar que el carácter pendular de las opiniones de los dirigentes políticos tampoco constituye una novedad del presente, era sin dudas una buena noticia para los patagónicos.

6.2. UNA GESTIÓN TRANSFORMADORA

Desde 1949 el petróleo se había incorporado al listado de los todavía muy escasos rubros de actividad de la economía fueguina, con la perforación del TF 1, el primer pozo de YPF en la isla. Sin embargo, pasarían casi diez años hasta que, con el impulso de la política frondizista, la explotación comenzó a tener un desenvolvimiento significativo.

Un poco antes, en 1957, el gobierno nacional ya había tomado dos decisiones que generarían unas condiciones favorables para remover las casi cuatro décadas de estancamiento ininterrumpido que venía padeciendo la región fueguina. Mediante el decreto-ley 2191, se separó a Tierra del Fuego de la ex Provincia Patagónica (por entonces, ya denominada Santa Cruz) y se la integró con la Antártida y las Islas del Atlántico Sur, dándole al conjunto el status de “Territorio Nacional”. Ello significaba que el gobierno nacional continuaría designando a las autoridades ejecutivas de la administración local; la norma, además, establecía una organización político institucional para la jurisdicción, dentro de la cual estaba prevista una Legislatura que de todos modos sólo comenzaría a funcionar varias décadas más adelante.

Por otro lado, reemplazó el sistema promocional vigente hasta entonces para la Patagonia, que brindaba exenciones impositivas a todas las actividades asentadas al sur del paralelo 42 sin distinción y que por ello mismo resultaba de efecto nulo para Tierra del Fuego, ya que no había estímulos especiales para que las empresas se desplazaran hasta allí. Este mecanismo fue sustituido por un sistema de Zona Franca especial para la isla, declarada exenta de derechos aduaneros y de toda obligación en materia de cambios para la importación de mercaderías, lo que rápidamente logró generar la radicación en Ushuaia de comerciantes como *Bernardo Sajnovick*, *Carlos Bigio*, *S. y E. Boubouth*, *Fermín Amsell* y otros, que hasta entonces operaban en las cercanías del paralelo 42, a los que unos años más tarde seguirían *Adolfo Sciurano*, *Edgardo Iribarne* y varios más. Al amparo del sistema de zona franca, esos empresarios empezaron a comerciar con artículos cuya importación al resto del país estaba prohibida, por lo que la actividad se constituyó pronto en un atractivo para los tripulantes de los barcos que anclaban en el puerto ushuaiense y para el incipiente flujo turístico de aquellos años.

En 1958, Frondizi designa gobernador de Tierra del Fuego a *Ernesto Campos*, un marino que conocía bien la región, ya que durante su carrera en la fuerza había estado destinado allí en un buque de estación y luego fue secretario de la Gobernación Marítima, siendo también miembro de la Comisión de Fomento de Ushuaia. Asumió el 7 de junio de aquel año, dando comienzo a una gestión que quedaría impresa en la

memoria de la población por su dinamismo, en notorio contraste con la inmovilidad que lo había precedido.⁵

Ese mismo año el gobierno nacional adjudicó la explotación de los yacimientos petrolíferos de la cuenca austral a la compañía estadounidense “Tennessee”, en acuerdo con YPF, lo cual tendría un doble efecto beneficioso para la isla. Por un lado, impulsó una actividad que permitiría el eslabonamiento de diversos servicios conexos en la zona de influencia de Río Grande. *La Tennessee*, como la llamaron los fueguinos de entonces, instaló su campamento pocos kilómetros al norte de la ciudad, y construyó una pista de aterrizaje desde la cual comenzaron a operar los aviones que llevaban provisiones y carga general a la isla. Además, la empresa construyó la primera pileta cubierta de natación y llegó a analizar la posibilidad de pavimentar la huella (todavía no era más que eso) que unía a la zona norte con Ushuaia, lo cual no se concretó, aparentemente por la oposición de Vialidad Nacional.

Por otra parte, la explotación petrolera allegaría un nuevo recurso, las regalías, al escuálido tesoro del Territorio Nacional, lo cual iba a constituir un cambio de índole sustancial. En efecto, hasta entonces la capacidad contributiva de la economía regional era bajísima, y por ende las posibilidades que la administración pública local tenía para actuar conforme al paradigma keynesiano de la época, estaban restringidas a las exiguas partidas que le asignaba de manera discrecional la autoridad central, por lo que en los hechos su accionar era muy restringido y hasta nulo por momentos. Con las regalías, el presupuesto local tuvo por primera vez un caudal de ingresos de cierta significación, que permitió encarar algunas iniciativas estatales largamente postergadas. Asimismo, Campos hizo gestiones para que Tierra del Fuego fuera incluida en el sistema de coparticipación de impuestos nacionales, con lo cual la jurisdicción disminuiría aún más su hasta entonces casi absoluta dependencia financiera de la discrecionalidad del gobierno central.

Campos comprendió la coyuntura favorable —tanto en términos políticos como económicos— en la que le tocaba actuar, y se dispuso a aprovecharla. Diseñó un plan de obras públicas, y rápidamente licitó e inició los trabajos para la edificación de los hospitales de Ushuaia y Río Grande, así como la pavimentación de calles en ambas localidades. Además, se puso como meta impulsar el desarrollo del turismo y, dado que no existían perspectivas de inversiones privadas, no dudó en encarar la construcción del hotel Albatros en la capital, así como de tres hosterías en zonas rurales donde existían atractivos naturales: el paraje denominado Lapataia, al oeste de Ushuaia; la costa de la Laguna Escondida y la cabecera del Lago Fagnano. A ello deben agregarse otras iniciativas importantes, como la construcción de la red de gas natural en Río Grande y la provisión de gas envasado en Ushuaia, localidades en las que por entonces todavía se usaba predominantemente la leña para calefaccionar las viviendas y cocinar.⁶

Una síntesis del Presupuesto de la gobernación para el ejercicio 1961, da una idea de la significación que la explotación petrolera tuvo para el fisco local a través de las regalías, que representaban el 97% de los ingresos totales. Al mismo tiempo, muestra la escasísima capacidad de financiamiento propio de la jurisdicción, ya que sus recursos tributarios apenas cubrían el 7% del gasto corriente. Además, y como dato que resulta más que curioso para los tiempos que corren, se advierte que el presupuesto jurisdiccional mantenía un equilibrio entre las erogaciones y los recursos.

⁵ NOLI (1984)

⁶ LENZI (1967)

<i>Presupuesto de la Gobernación Ejercicio 1961 Síntesis</i>	
<i>Concepto</i>	<i>Importe (*)</i>
Total de Recursos	144.3
Recursos tributarios	4.3
<i>Impuesto inmobiliario</i>	1.5
<i>Impuesto de sellos</i>	1.3
<i>Otros impuestos</i>	1.5
Regalías	140.0
Total de Gastos	144.3
Sueldos	13.5
Gastos generales	13.1
Inversiones y reservas	13.0
Transferencias	34.6
Plan de obras	70.1

(*) en millones de pesos moneda nacional, a valores corrientes de 1961.

Fuente: elaboración del autor en base a datos de PORTNOY (1963)

El crecimiento de la construcción benefició a la actividad maderera, que hasta entonces se había mantenido en un estado incipiente. A fines de la década de los cincuenta y comienzos de la siguiente, se desarrollaron varios establecimientos instalados por empresarios locales, entre ellos los de *Camilo Pastoriza* y de *Nicolás Pavlov*; el aserradero “Ruby” del grupo *Menéndez Behety*; el situado en la estancia “Carmen” perteneciente a *Salomón Bunader*; el de *Vicente Padín Moreira*; y los dos que con el tiempo terminarían siendo los más importantes: el de los cinco hermanos *Bronzovich* (*Andrés, Juan, Wladimir, Jorge y Budimir*, descendientes de inmigrantes dálmatas llegados a Ushuaia a principios de siglo), y el de uno de los italianos arribados en 1948, Luciano Preto (a quien nombramos en el capítulo precedente), cuya explotación comenzó asociándose con su compatriota *Martino Brandani*. En 1963 había también una fábrica de madera terciada y otra de parquet, completando el exiguo sector fabril dos envasadoras de mariscos y el frigorífico de Río Grande. La industria fueguina en conjunto ocupaba a 484 personas, mientras que los 256 establecimientos comerciales tenían 775 empleados.⁷

⁷ PORTNOY (1963). Tanto la familia Bronzovich como la de Preto extenderían luego sus actividades empresarias en Tierra del Fuego a otros rubros del comercio, la construcción y los servicios turísticos.

El testimonio

*“Con increíble magnetismo, el bosque ganó sus voluntades y lo que había comenzado como una necesidad para satisfacer la obligada tarea de dotar de leña al hogar paterno, atento a que por entonces era el único combustible que alimentaba las cocinas económicas y las estufas (...), pasó a ser, sin planificarlo, un medio de vida”.*⁸

*“Así nació, para encarar un trabajo duro y difícil pero rentable, la sociedad de aquellos dos jóvenes italianos, que cuando tuvieron que formalizarse por lo menos en apariencia, encabezaban su papelería con el nombre de "Preto y Brandani. Sociedad de Hecho". Una forma jurídica (...) que entre ellos duró cerca de dieciocho años, hasta 1968”.*⁹

De esta época también datan las primeras manifestaciones de vida política partidaria, encontrándose organizados el justicialismo (aunque sometido a la proscripción vigente por entonces a nivel nacional), las dos vertientes de la Unión Cívica Radical (la “intransigente” de Frondizi y la “del pueblo” orientada por Balbín), el conservadorismo popular, la democracia cristiana y la Unión Vecinal que no adhería a ningún partido nacional.

En cinco años de gestión —renunció en 1962 cuando fue depuesto Frondizi, y volvió a ser designado por el Presidente interino Guido, permaneciendo un año más en el cargo— *Tito* Campos cambió el curso de los acontecimientos económicos en la isla, quebrando lo que parecía ser una inmodificable condena al atraso y dando un claro ejemplo de cómo llevar adelante desde el gobierno una acción eficaz y, al mismo tiempo, transparente.

6.3. CONTEXTO NACIONAL: CICLO ECONÓMICO Y CRISIS POLITICA

La experiencia desarrollista no logró consolidarse, en una medida importante por el muy complejo clima político en el que se llevó a cabo. Pero además, el desempeño económico no fue bueno, lo que se refleja en la baja tasa anual acumulativa de crecimiento del producto, 0.8%, registrada entre 1959 y 1963. Si bien la producción petrolera, como ya apuntamos, creció hasta lograr el autoabastecimiento, la industria manufacturera —en particular la automotriz, que se benefició con los estímulos de la política oficial y con un importante flujo de inversión extranjera— no alcanzó estándares de calidad y precios que posibilitaran la exportación de sus productos. De tal modo, al estar basada en el mercado interno, la expansión de la producción fabril incrementaba la demanda de importación, por su alta dependencia de insumos de ese origen, lo que ocasionaba recurrentes crisis de balanza de pagos. De nuevo la escasez de divisas era una restricción, pese a los esfuerzos del gobierno de Frondizi por evitarla. Cuando después del interinato de Guido, asumió la presidencia el Dr. Arturo Illia, de filiación radical, la economía ya llevaba un año y medio de recesión.

⁸ Olga Bronzovich en CANCLINI (ed.) (1984)

⁹ D'AMBRA (2000)

Para salir de esta situación, el nuevo gobierno apeló otra vez a las recetas keynesianas, combinando una política fiscal expansiva con cierta relajación en materia monetaria. Para evitar los problemas de sector externo, por un lado orientó el crédito a industrias que no usaban insumos importados, y además diseñó una política de suaves devaluaciones de la moneda, de manera de ir ajustando la tasa de cambio al ritmo de la inflación, lo que luego se conoció como *crawling peg* (literalmente, “tipo de cambio reptante”).

En materia petrolera reapareció el sello pendular en las decisiones políticas, ya que Illia anuló los contratos firmados por Frondizi. Ello tuvo un impacto negativo sobre la producción de hidrocarburos y, por lo tanto, fue necesario importar cantidades crecientes del fluido, con el correlato negativo para la balanza de pagos que pudo ser compensado por un fuerte crecimiento de las exportaciones agropecuarias, alentado por los buenos precios internacionales.

La economía nacional acumuló un significativo crecimiento de 6.6% entre 1964 y 1966. En particular, los dos primeros años de ese período fueron muy buenos, con aumento de las exportaciones tradicionales pero también en el consumo privado; la industria manufacturera creció de manera notable, 19% en 1964 y 14% al siguiente.¹⁰

Tras la caída de Illia por un golpe militar, lo que reflejaba los graves problemas políticos e institucionales derivados de la profunda antinomia entre peronistas y antiperonistas que todavía sufría el país, la política económica adoptó un patrón ideológico más proclive a los postulados liberales; en términos de la ecuación macroeconómica, ello implicó un mayor énfasis en la inversión, en detrimento del consumo. Sin embargo, desde un punto de vista estratégico y a la luz de los indicadores, debe reconocerse la continuidad de la ISI, en la medida en que la participación de las importaciones y las exportaciones seguía siendo relativamente baja, como lo demuestran los exiguos guarismos de 5,4% registrados por el coeficiente de apertura al exterior tanto en 1965 como en 1970. Entre 1967 y 1972 el crecimiento del PBI llegó a registrar una tasa anual acumulativa de casi el 5%.

Posteriormente, con la restauración constitucional de 1973, volverían los postulados keynesianos, aunque con dificultades en el frente externo (otra vez, la escasez de divisas) que se combinaron con el aumento de la deuda pública, lo cual complicaría la consecución de los objetivos en materia de insumos y equipo de capital necesarios para la etapa “difícil” de la ISI en curso. En los siguientes tres años se verificó un aumento en el consumo interno y las importaciones, así como un pobre desempeño de la inversión y de las exportaciones, lo que derivó en inflación de demanda (por una insuficiente capacidad productiva) y una severa crisis de balanza de pagos. La tasa de crecimiento del producto fue menor que la de los dos períodos anteriores, alcanzando un 3,3% anual acumulativo hasta 1975. Pese a ello, la industria mantuvo su nivel de participación sectorial en el PBI.

A los fines de esta obra interesa destacar aquí, que entre 1963 y 1972 el sector manufacturero nacional creció, y que retuvo su peso específico pese a las dificultades verificadas a partir de 1976¹¹. Ello, sin embargo, no tuvo un correlato en la región patagónica.

¹⁰ GERCHUNOFF Y LLACH (2003) y FERRUCCI (1991)

¹¹ FERRUCCI (1991)

6.4. LA RESTRICCIÓN ESTRUCTURAL

A Campos lo sucedió *Ruperto Bilbao*, designado por el Presidente Illia en 1965. Propietario de la estancia “Inés” e hijo de aquel pionero español que, habiendo llegado a la región con Menéndez, integró la primera Comisión de Fomento riograndense, el nuevo gobernador fue el primer nativo en ocupar ese cargo, en el cual permanecería hasta 1966, cuando el gobierno militar de Onganía nombró nuevamente a un marino, *José María Guzmán*.

Bilbao continuó poniendo el énfasis en la obra pública, especialmente en materia de pavimentación de calles en las dos localidades urbanas, y logró que la isla recibiera una asignación de los impuestos nacionales, aunque la ley instaurando el mecanismo de coparticipación recién se sancionaría en 1973. Asimismo, suscribió con la Marina un convenio para la construcción de un aeropuerto en Río Grande, apuntando a la problemática de la situación geográfica y a las dificultades con las comunicaciones que como poblador y empresario conocía sobradamente. Guzmán a su turno (1966-1969) encaró también algunas obras de infraestructura, concretando la pavimentación de la pista y la construcción de una estación para pasajeros en el aeropuerto de Río Grande; un grupo de viviendas populares; dos gimnasios y dos albergues estudiantiles. Asimismo inauguró sendos canales oficiales de televisión en ambas ciudades.

Como la producción petrolera, pese a la mencionada anulación de los contratos de explotación con las empresas extranjeras dispuesta por el Presidente Illia, continuó siendo llevada adelante por YPF, el esquema global no sufrió modificaciones en el ámbito local, cuya economía siguió creciendo a un ritmo moderado. Faltaba, sin embargo, un salto de calidad sustancial, ya que la estructura productiva seguía siendo predominantemente primaria, con dos tercios del PBI concentrados en la minería y la ganadería, además de la fuerte influencia estatal. Si bien desde el punto de vista fiscal no había turbulencias, contándose además con fondos del gobierno nacional, las perspectivas no eran alentadoras, ya que la ganadería no podía perforar el techo histórico de las 3.000 toneladas anuales de lana y la industria maderera seguía dependiendo del escuálido mercado interno, lo que explica su estancamiento aún durante periodos en que la actividad fabril en el orden nacional creció. Por otra parte, dado que los hidrocarburos son recursos no renovables, no era imaginable un desarrollo a largo plazo basado casi exclusivamente en su explotación. Tampoco el comercio de importación parecía estar en condiciones de actuar como un motor autónomo de la economía regional.

Dentro de ese marco la isla transitó la década de 1970. Las gobernaciones de *Gregorio Lloret* (que estuvo en dos periodos: 1969-1973 y 1975-1976), *Mariano Loedel* (de 1973 a 1974) y *Justo Padilla* (por escasos 4 meses entre 1974 y 1975) transcurrieron sin que se produjeran modificaciones significativas desde el punto de vista macroeconómico, aunque hubo acciones que destacar. Lloret construyó una red de distribución domiciliaria de gas en Ushuaia, y creó –también en la capital– una estación de piscicultura, con el objeto de impulsar la pesca deportiva de salmónidos. Loedel, no obstante la brevedad de su mandato, tomó una medida llamada a influir en forma decisiva en el desarrollo de un mercado inmobiliario hasta entonces inexistente, que consistió en lotear tierras fiscales en los ejidos urbanos de Ushuaia y Río Grande; con acierto, complementó esa política propiciando el establecimiento en la isla de una sucursal del Banco Hipotecario Nacional, institución financiera estatal que concentraba

los instrumentos crediticios para el financiamiento de la construcción privada destinada a vivienda. Como consecuencia de esto, la construcción privada recibió un fuerte impulso inicial (hasta ese momento el Estado había sido el inversor casi único en el rubro), generando asimismo puestos de trabajo para profesionales y técnicos. Padilla, en tanto, subdividió el “*Villaggio Vecchio*” para adjudicar las propiedades a sus ocupantes, aquellos inmigrantes italianos llegados a Ushuaia en 1948. Por otra parte, tanto Loedel como Padilla continuaron los diversos proyectos oficiales de infraestructura en marcha, entre ellos un complejo de 200 viviendas en la capital.

La dictadura militar instaurada en 1976 designó a *Luis Jorge Arigotti* al frente de la administración fueguina, cuya gestión —llevada a cabo en un marco de solvencia fiscal— tuvo su eje en la obra pública. Se destacan de esa época la construcción del gasoducto San Sebastián-Ushuaia, sin duda la más importante por escala y trascendencia, financiada por el presupuesto nacional al igual que el nuevo puente sobre el río Grande, que posibilitaría en el futuro la extensión del casco urbano de la ciudad hacia la margen sur del curso de agua. En Ushuaia, en tanto, el gobierno local levantó una planta potabilizadora y un matadero de hacienda. Asimismo, con recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) administrados por un organismo descentralizado del gobierno al que se denominó Instituto Territorial de Vivienda y Urbanismo (IN.TE.V.U.), dio comienzo un plan de construcción y equipamiento de unidades habitacionales en las dos ciudades. Arigotti gobernó hasta 1981.

Al culminar esta etapa, las posibilidades para una transformación estructural de la economía mediante el desarrollo de una actividad industrial vigorosa estaban, como siempre, condicionadas por la distancia a los centros de consumo y por el todavía muy pequeño tamaño del mercado de consumo local, lo que conformaba un círculo vicioso que la región no lograba romper a pesar de los cambios apuntados. A casi medio siglo de la formulación por Bunge de la teoría del abanico, la cuestión de la falta de integración territorial del país volvía a evidenciarse como un obstáculo para la región, que las sucesivas administraciones no conseguían remover. Ello estaba patentizado en el mantenimiento de su estructura primaria a pesar de que, como lo hemos señalado, el sector secundario había logrado en el orden nacional una significativa expansión.

Sin embargo, unos años antes se había producido una decisión política en la órbita nacional que estaba llamada a cambiar el curso de los acontecimientos, cuyos efectos recién empezaban a manifestarse cuando el gobierno de Arigotti estaba llegando a su fin.

CAPÍTULO 7 – PROMOCIÓN, DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO (1980-2001)

7.1. LA LEY 19.640

En 1972 el gobierno nacional sancionó un nuevo régimen de promoción económica para Tierra del Fuego, mediante la promulgación de la ley N° 19.640, que iba a tener un peso notable en el futuro devenir económico —y también en el político y social— de la región fueguina. Uno de los principales impulsores de un mecanismo promocional en Tierra del Fuego había sido el ministro de economía de Lloret, el contador *Mariano R. Viaña*, quien desde hacía unos años venía ejerciendo su profesión en Río Grande, por lo que tenía un buen conocimiento del medio y sus limitaciones. Viaña, al igual que el aún reducido núcleo de empresarios locales, estaba convencido de la necesidad de diversificar la producción mediante una acción política definida del gobierno nacional. Quizá como un símbolo de esa coincidencia entre gobernantes y gobernados —algo que hoy veríamos casi como un hecho curioso— le tocó a Odino Querciali, por entonces presidente de la Cámara de Comercio de Ushuaia y miembro de aquella camada de inmigrantes italianos arribada entre 1948 y 1949, llevar en sus manos la primera copia del texto de la ley que llegó a la isla.

El principal eje motivador estaba determinado por un enfoque predominante en esa época, cuando se prestaba especial atención a las consecuencias políticas de los aspectos geográficos: en una palabra, por la *geopolítica*.

Las relaciones fronterizas entre Argentina y Chile aún tenían en aquel tiempo un sesgo conflictivo que se iba acentuando en la medida en que se avanzaba hacia el sur del continente. Lo escaso de la población (además, con alta proporción de extranjeros, y en particular de chilenos) de la región austral argentina era vista por el gobierno militar como una debilidad geopolítica importante, y por ese motivo prendió la idea de impulsar la migración interna hacia la zona. En el mensaje de elevación del proyecto de ley, el ministro Cayetano Licciardo sostenía que “...*el régimen anterior había cumplido su ciclo, pero las circunstancias que lo motivaron originariamente, en cuanto se referían a la peculiar situación geográfica —extremadamente austral— de los territorios involucrados y sus consecuencias directas en materia de relativo aislamiento, condiciones de vida y grado de actividad económica y su desarrollo, en gran parte mantienen su actualidad*”.¹

La cuestión de la promoción económica planteaba, entonces como ahora, un eje polémico que en cierto modo no es más que otra de las numerosas variantes de la histórica disputa de fondo entre la corriente de pensamiento clásica y la de sus cuestionadores keynesianos y estructuralistas, de la que ya nos hemos ocupado antes.

Al respecto, diremos aquí que el enfoque ortodoxo sostiene que la dotación de recursos y el juego de las fuerzas del mercado determinan lo que habrá de producirse en una determinada región, y que el equilibrio espacial está garantizado por la movilidad de dichos factores o, en su defecto, por el comercio. Desde la orientación opuesta, se propone la intervención estatal mediante la instauración de regulaciones y otras medidas, a las que se engloba con el calificativo de *promocionales*, de manera de resolver problemas que el mercado no consigue atender. Sin embargo, como lo observa

¹ RICCIUTI (1995)

Laveglia, más allá del debate doctrinario, el avance de este último tipo de políticas se verificó tanto en los países atrasados como en los industrializados, y dentro de estos últimos sin que se notaran grandes diferencias entre las naciones con tradición de capitalismo anglosajón (“salvaje”) identificado con la tradición clásica, y las que siguieron el paradigma renano (“social”) de corte keynesiano. Además, muchas de ellas continúan vigentes en la actualidad.

Así vemos que el fisco de los Estados Unidos —que además de ser la más rica, es una de las economías más desreguladas del mundo— ha recurrido más de una vez a las transferencias y los avales crediticios para ramas industriales determinadas; en los años setenta, por ejemplo, los hubo para la industria automotriz y la del acero. También acudió a las desgravaciones impositivas para nuevas inversiones, los subsidios al desarrollo tecnológico y el apoyo a parques industriales y a pequeñas empresas. En 1999 se destinaron mil millones de dólares del presupuesto federal a industrias tan dudosamente incipientes como la siderúrgica y la de los hidrocarburos. Asimismo, después del atentado terrorista de septiembre de 2001 el gobierno federal consiguió asignar ingentes fondos fiscales para apoyar entre otras a la industria aeronáutica, dentro de un programa que incrementó de manera vertiginosa su déficit presupuestario. Para confirmar la relatividad de los etiquetamientos, vale recordar que esta última política fue llevada a cabo por un gobierno cuyo partido —el republicano— suele estar embanderado, al menos en el plano declarativo, con la economía clásica.

En Alemania son frecuentes los salvatajes estatales a sectores fabriles o regiones en épocas de crisis. En Francia se llevan a cabo políticas industriales “activas” que también se orientan según ramas fabriles y zonas geográficas. A partir de los ochenta en Gran Bretaña, pese al duro liberalismo económico thatcheriano prevaleciente en esa época, el gobierno definió “áreas de desarrollo” en las que brindó apoyo financiero a empresas, incluyendo subvenciones al empleo.²

Por este último motivo no debe resultar extraño que la sanción del nuevo régimen promocional fueguino se haya verificado durante un período de predominio de políticas ortodoxas en el orden nacional. Pero también será necesario reconocer que las fuerzas del mercado no habían logrado superar los desequilibrios espaciales que afectaban a la isla, según hemos pretendido demostrarlo en esta obra.

La nueva promoción estaba basada, como los sistemas que la precedieron, en exenciones impositivas y arancelarias, aunque tenía una diferencia que sería sustancial y por ende constituiría la clave de su éxito. En efecto, la ley, que con el regreso de la democracia fue ratificada por el Congreso Nacional en 1974, estableció un mecanismo de beneficios fiscales para las actividades llevadas a cabo en el ámbito de la jurisdicción fueguina, consistente en la exención de impuestos nacionales, incluyendo los aranceles a la importación de bienes.

Aunque estos atributos no fueron concebidos en forma específica para la radicación de industrias, en la práctica representaron un estímulo para ello, ya que el citado régimen legal no solamente les facilitaba la importación de materias primas para su transformación en Tierra del Fuego, sino que también les permitía la “exportación” de esa producción al sector continental del país, reteniendo para sí el valor del Impuesto al Valor Agregado de la factura por la primera venta, a través de un mecanismo de crédito fiscal presunto. Además, la normativa estableció que las ventas realizadas desde cualquier lugar del país a la isla se asimilaban a las exportaciones al extranjero, con el

² LAVEGLIA (2004)

requisito de cumplir con la reglamentación aduanera, y por lo tanto esas operaciones se beneficiarían con los reintegros fiscales del régimen general de exportaciones. Este último aspecto apuntaba a compensar los sobrecostos de transporte originados por la situación geográfica, para rubros como la construcción y el comercio.

Fue esa posibilidad dada a la industria promocionada de vender en todo el ámbito del territorio nacional, que los regímenes precedentes no habían contemplado, lo que a la postre permitiría a la economía fueguina dar el paso que hasta entonces había resultado imposible, revirtiendo el crónico retraso regional y cambiando de modo drástico su estructura sectorial tradicionalmente primaria. De ese modo la actividad industrial fueguina podría por fin acceder a los principales mercados del país, alcanzando mayores escalas de producción —algo impensable cuando sólo se trataba de abastecer al muy reducido mercado interno de la isla— y generando una demanda de mano de obra que excedería la oferta existente en la zona, por lo que los operarios deberían trasladarse desde otros puntos del país. En esta secuencia se encontraba la clave del sistema promocional, y su cumplimiento en la práctica fue lo que permitió alcanzar las metas de crecimiento demográfico que le dieron origen.

Las consecuencias que la ley 19.640 tuvo en términos de desarrollo fabril, han provocado que, equivocadamente, se lo suela catalogar como un régimen exclusivo de promoción industrial, cuando en realidad sus beneficios abarcan al conjunto de las actividades económicas que se llevan a cabo en la isla. Para alcanzar una adecuada percepción de este importante aspecto, se debe comenzar considerando que la ley define tres áreas geográficas, a saber:

- el *Territorio Continental Nacional (TCN)*, esto es: todo el país, excepto la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur;
- el *Área Aduanera Especial (AAE)*, que abarca a la Isla Grande de Tierra del Fuego, exclusivamente; y
- el *Área Franca*, que comprende a la totalidad de la jurisdicción política fueguina con la única excepción de la Isla Grande.

Las operaciones que implican traslado de mercaderías entre cualquiera de dichas áreas son denominadas por esta ley como *exportaciones* o *importaciones*, según corresponda, al igual que si se tratara de transacciones con el exterior.

El instrumento legal establece que *todas* las actividades llevadas a cabo dentro del AAE, incluyendo las importaciones del exterior, pero que no conlleven exportaciones al TCN o al Área Franca, gozan de las exenciones fiscales. Ello significa, en otros términos, que el beneficio alcanza sin excepción a las operaciones del sector terciario (comercio mayorista y minorista, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento, comunicaciones, finanzas, seguros, bienes inmuebles, servicios del gobierno, comunales, sociales y personales). Asimismo, para el sector secundario, comprende a todas las actividades de las ramas de la distribución de electricidad, producción y distribución de gas y de agua, y a las de la construcción. Esta puntualización es importante debido a que, aún en la actualidad, existe una percepción errónea —incluyendo la de muchos habitantes de Tierra del Fuego— que considera que el régimen “sólo beneficia a las industrias”.

En cuanto al resto de los sectores productores de bienes, comprendiendo a la industria manufacturera y al sector primario (actividades agropecuarias, de caza y pesca y de explotación mineral), la exención corresponde en principio sólo a sus operaciones locales. Pero para la salida (exportación) de bienes primarios y manufacturados del

AAE, la ley establece un tratamiento diferenciado según el origen de los mismos. Al respecto, considera originarias del AAE y, por lo tanto, acreedoras de las exenciones, a las exportaciones de aquellas mercaderías que hayan sido:

- a) producidas íntegramente en ella;
- b) objeto de un proceso final, al momento de su exportación (al TCN ó al exterior) que implique una transformación o trabajo sustancial, y
- c) encuadradas en alguno de los casos especiales previstos por la propia ley.

Califica como producidos íntegramente en el AAE a los minerales extraídos; a los productos del reino vegetal cosechados o recolectados; a los animales nacidos y criados y los productos recolectados a partir de ellos; los cazados y pescados; y los obtenidos a partir de los bienes precedentes.

Los artículos en cuyo proceso productivo no intervengan mercaderías originarias del AAE, podrán acreditar ese origen *si son objeto de una transformación sustancial*, siendo esto determinado por una reglamentación elaborada por el Poder Ejecutivo Nacional. Se trata, claramente, de las operaciones de exportación de mercaderías elaboradas por la industria manufacturera a partir de insumos no originarios del AAE.³

Estos mecanismos promocionales, que en cierto modo reproducen fronteras adentro del país un escenario similar al del comercio internacional, exigen por dicha razón la participación de la Administración de Aduanas en las transacciones aludidas. En consecuencia, el fisco nacional a través de su órgano de contralor tiene la posibilidad de verificar y eventualmente impedir que se produzcan maniobras delictivas para violar el espíritu y la letra de la norma. Ello diferencia a la ley 19.640 de otros regímenes que al no contemplar la intervención de dicha repartición, están más expuestos a maniobras fraudulentas, las cuales, de producirse, representarían un costo fiscal adicional.

El sistema no tuvo el efecto deseado durante su primer quinquenio de existencia, en que se registraron muy pocas radicaciones industriales. Ello, como veremos a continuación, estuvo directamente relacionado con los avatares de la economía nacional.

7.2. CONTEXTO NACIONAL: DEL PACTO SOCIAL A LA APERTURA DE MARTÍNEZ DE HOZ

La segunda experiencia peronista en la presidencia, que tuvo lugar entre 1973 y 1976, estuvo signada por un escenario político sumamente convulsionado. En el plano económico, el ministro José B. Gelbard ocupó el cargo con los cuatro presidentes del período: Héctor Cámpora, que renunció a pocos meses de asumir, Juan D. Perón (fallecido en 1974), Raúl Lastiri y María E. Martínez de Perón. Sin embargo, sus esfuerzos por incentivar las exportaciones fueron tan infructuosos como los de contener la inflación, salvo en el primer año, apelando a una combinación de acuerdos con los empresarios y los sindicatos, con la fijación de precios máximos, lo cual se dio en llamar “Pacto Social”. El recurrente desequilibrio fiscal, financiado con emisión monetaria, agregaba combustible a la hoguera inflacionaria (los precios acumularon un 74% de aumento entre 1973 y 1975), cuyas llamas se propagaban voraces hacia las que ya ardían en los campos político y social. Gelbard finalmente renunció en 1975 y fue reemplazado por Alfredo Gómez Morales, que tampoco logró controlar la crisis. Su sucesor Celestino Rodrigo intentó aplicar un dramático plan de ajuste fiscal combinado

³ GARÓFALO (2004)

con liberación de los precios, que quedó grabado en la memoria popular con la denominación de *rodrigazo*; la agitación política subsiguiente marcó no sólo su fracaso sino el comienzo del fin del gobierno de la viuda de Perón, por el que todavía pasarían, con escasos o nulos resultados, otros tres ministros: Pedro Bonanni, Antonio Cafiero y Emilio Mondelli. El número de seis ministros en tres años, sin duda, es un indicador de la incapacidad de aquel gobierno para enderezar la marcha de la economía en un contexto de vertiginosa aceleración de la inestabilidad política y la violencia extrema entre facciones.

Por esos años, además, el paradigma keynesiano comenzaba a ser objeto de graves cuestionamientos en los países desarrollados del “mundo occidental” (sustantivo con que se los llamaba para diferenciarlos de los que estaban bajo la influencia soviética), por no ofrecer una explicación para el novedoso fenómeno que en ellos se estaba experimentando: economías que no obstante encontrarse en receso soportaban sorprendentes aumentos en el nivel general de precios. Los economistas acuñaron un neologismo para denominar al nuevo escenario de estancamiento con inflación, llamándolo *stagflation* (“estanflación”, en castellano). Después de casi cuatro décadas, la estrella de Keynes comenzaba a perder su brillo, mientras los liberales — principalmente, los de la corriente *monetarista* de Milton Friedman, un profesor de la Universidad de Chicago— se preparaban para ir ocupando nuevamente el centro de la escena.

Del otro lado de la llamada “cortina de hierro” las cosas tampoco marchaban bien, aunque por entonces esto no era muy conocido debido al férreo control informativo ejercido por los regímenes comunistas. Según se sabría luego, mientras estuvo concentrada en producir una gama más o menos acotada de bienes de capital la economía soviética creció vigorosamente, pero cuando necesitó orientarse a producir bienes de consumo el sistema centralizado de planificación se reveló ineficaz para organizar la elaboración de un surtido amplio de tales artículos. La hipertrofiada burocracia fracasó en su propósito de reemplazar los mecanismos de mercado, por lo que el proceso de asignación de recursos degeneró en una sorda lucha entre los organismos planificadores y los gerentes de las empresas; en poco tiempo la economía en su conjunto comenzó a deslizarse por la pendiente de la ineficiencia, la caída de la producción y el endeudamiento. En cambio el otro gigante socialista, la China continental, comenzaba de la mano de Deng Xiao Ping un plan de profundas reformas que empezó suprimiendo la agricultura colectiva y terminó permitiendo el funcionamiento de empresas privadas.

Estos sucesos se vieron reflejados en el campo académico a través de lo acontecido con los Premios Nobel para esta disciplina: la Academia sueca, que había premiado a keynesianos como Jan Tinbergen (1969) y Paul Samuelson (1970), asignó la distinción en 1974 a Friedrich von Hayek, mentor de la ortodoxa escuela austríaca, y en 1976 al propio Friedman.

Ese mismo año asumió el poder en la Argentina una nueva dictadura militar, encabezada por Jorge R. Videla, con lo que no sólo estaba comenzando un trágico período de la historia institucional y política del país, el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”. Además de ello, el péndulo de la política económica volvía a cambiar de extremo, ahora en consonancia con las tendencias internacionales predominantes, aludidas en el párrafo anterior. El ministro que pretendió corporizar el nuevo lineamiento fue José A. Martínez de Hoz, quien se propuso contener la

hiperinflación incipiente y resolver los recurrentes problemas de balanza de pagos, utilizando para eso instrumentos basados en la liberalización de precios y mercados.

Uno de ellos fue la “apertura” de la economía, es decir, una estrategia orientada a incrementar la participación del país en el comercio mundial, mediante el aumento tanto de las exportaciones como de las importaciones. De tal forma se perseguían, o al menos eso fue lo que se argumentó desde el gobierno, dos objetivos: detener la inflación y forzar la modernización del aparato productivo nacional, por medio de la exposición a la competencia extranjera.

Pero pese a su filiación doctrinaria liberal, Martínez de Hoz acudió a una herramienta en cierto modo heterodoxa, al establecer un mecanismo de prefijación de la tasa de devaluación periódica de la moneda (la denominada “tablita”), hacia la cual debería converger la tasa de inflación. Sin embargo, ello no ocurrió y el tipo de cambio quedó subvaluado; en un contexto recesivo y sin haberse revertido el desequilibrio fiscal, creció el endeudamiento público externo, así como el privado con el sistema financiero interno.

Los problemas con las cuentas públicas estaban motivados por los sustanciales recortes a las retenciones (impuestos) a las exportaciones y también, en importante medida, por los subsidios a las ventas externas con que se buscó compensar el atraso cambiario; esas asignaciones, según Schvarzer, alcanzaron los 3.000 millones de dólares en la década 1974-1984⁴. Cuando a Videla lo continuó Roberto Viola, en 1981, el ministro fue reemplazado, pero ni su sucesor Lorenzo Sigaut ni los tres que se desempeñaron luego hasta 1983 (Roberto Alemann, José María Dagnino Pastore y Jorge Wehbe), aún a pesar de algunas medidas drásticas —como la devaluación que decretó Sigaut el año en que asumió, y la licuación de los pasivos privados con los bancos establecida por el presidente del Banco Central, Domingo Cavallo, al siguiente— lograron mejorar el pobre desempeño general.

Los estrepitosos indicadores de esa época certifican el fracaso en toda la línea de la política económica del tristemente célebre “Proceso”: una megainflación casi sin precedentes, con un pico de 343.8% para 1983 que hasta entonces sólo era superado por el 444.0% de 1974; un valor del PBI per cápita para el año en que finalizó el régimen militar que resultó inferior al del comienzo de ese mismo gobierno, y además fue menor que el de 1974; y una deuda pública que se había quintuplicado respecto del stock de 1976.⁵

7.3. DESARROLLO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN TIEMPOS DIFÍCILES

La proclamada apertura de Martínez de Hoz no significó pasar de manera abrupta del proteccionismo férreo, signado por prohibiciones a la importación combinadas con altos tipos arancelarios, a una desprotección total, ya que el levantamiento de las restricciones fue parcial y no estuvo acompañado por una baja inmediata en los aranceles. En cuanto a estos últimos, después de fijar el nivel máximo en 100% al comienzo de su gestión, el gobierno sólo bajó las alícuotas en diciembre de 1979 y julio de 1980, pero en muchos casos la protección resultante era todavía bastante alta. Es muy probable entonces que la “avalancha” importadora que ha quedado impresa

⁴ SCHVARZER (1996)

⁵ GERCHUNOFF Y LLACH (2003) y FERRUCCI (1991)

en la memoria colectiva haya estado originada más en el aludido atraso cambiario que en la supuesta desprotección arancelaria⁶.

Este cuadro, sumado a la cuestión de la “tablita” a la que también nos referimos con anterioridad, pone en duda otro de los clásicos etiquetamientos de la historia económica del país, como es el del “ultraliberalismo salvaje” de aquel ministro del Proceso. Por otra parte, así como no es posible encuadrar tales instrumentos de su política económica dentro de la corriente de pensamiento liberal, tampoco fueron medidas de índole ortodoxa el régimen especial que se creó para la industria automotriz y el mantenimiento de muchos cupos de importación. En otras palabras, es muy probable que resulte más justo asignar la mayor responsabilidad por los malos resultados a la praxis de Martínez de Hoz, antes que al liberalismo teórico.

Más allá de estos aspectos, interesa aquí señalar que las particularidades antedichas de la política económica nacional tuvieron como un impensado corolario el inicio del desarrollo industrial en Tierra del Fuego. En efecto, en momentos en que el país encaraba la transición de la televisión en blanco y negro a la de color, algunos comerciantes de Buenos Aires advirtieron que el régimen promocional constituía una oportunidad para eludir las muy concretas amenazas de la competencia importada, por lo que se convirtieron en industriales y acudieron a la isla para instalar sus plantas, importar las partes sin aranceles y ensamblarlas. Los sobrecostos fueguinos por la influencia de los fletes y los salarios no impidieron el buen desenvolvimiento de las nuevas empresas, que lograban colocar su producción en el mercado interno nacional debido, precisamente, a que los precios de los televisores color importados resultaban elevados a causa del nivel de la barrera arancelaria.

Hay además otro aspecto a tener en cuenta. Como hemos visto, el régimen promocional no había tenido efectos significativos durante sus primeros cinco o seis años de vigencia, y sus beneficios se potenciaron sólo a partir de la política aplicada por Martínez de Hoz y sus consecuencias esbozadas en los párrafos precedentes, que quizá no eran previsibles en 1972 cuando se lo diseñó. Difícilmente quienes proyectaron aquel mecanismo, si bien tenían el objetivo de incrementar la población de la zona, hayan siquiera sospechado la “explosión” que sobrevendría, lo cual lleva a reflexionar respecto de la influencia que sobre los resultados de una política pueden tener ciertas circunstancias imponderables al momento de su diseño.

Unas pocas primeras fábricas se instalaron en Tierra del Fuego bajo la administración de Arigotti, pero el “boom” comenzaría durante la de su sucesor. En 1981 fue designado *Raúl E. Suárez del Cerro*, cuyo desempeño posterior hace presumir que persistían entre los militares que detentaban el gobierno central las mismas consideraciones de orden geopolítico de una década atrás, muy probablemente potenciadas por el gravísimo pico de tensión que habían alcanzado las relaciones con Chile en 1978, cuando ambas naciones a punto estuvieron de entrar en una guerra por cuestiones limítrofes que sin duda hubiera tenido consecuencias catastróficas. En efecto, al organizar su gabinete, el nuevo mandatario designó en la cartera económica a Mariano Viaña, quien llegaba así al cargo por segunda vez. Aquel énfasis se reflejaba incluso en la nueva denominación dada al organismo, Ministerio de Desarrollo de la Economía, lo cual era toda una declaración de principios. Por su parte Suárez del Cerro, en frecuentes viajes a Buenos Aires, asumió el rol de entusiasta propagandista de la isla y sus ventajas en materia económica, centrando su mensaje en la necesidad de

⁶ GERCHUNOFF Y LLACH (2003)

desarrollar una región históricamente olvidada, a la que de paso definía como “centro geográfico del país” enfatizando que los puntos extremos del mismo son La Quiaca y el Polo Sur. Ese acento en el aspecto económico se complementó con la creación de una entidad financiera oficial, inicialmente denominada “Banco del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”, concebida como una herramienta para captar el ahorro regional y volcarlo en el mercado local.

Es necesario señalar, llegando a este punto, lo llamativo que resulta que en un contexto tan complejo, todavía tuviera espacio entre las autoridades nacionales de aquella época la idea de desarrollar la zona con una estrategia sustentada en instrumentos económicos, no cediendo a la tentación de encarar una escalada armamentista. Recuérdese que a los pocos meses, el gobierno presidido por Leopoldo F. Galtieri (que sucedió a Viola) protagonizó el episodio de Malvinas que muchos analistas sindicaron como un desesperado salto al vacío, en la búsqueda de superar los múltiples vallados que se le presentaban en el frente político interno. Desde este ángulo, lo que ocurrió en Tierra del Fuego puede ser catalogado como un casi insólito enclave de sensatez dirigente en un contexto global disparatado, signado por el vertiginoso descalabro político que estaba precediendo al derrumbe de una tenebrosa dictadura.

De la confluencia entre la intención de escapar a los efectos de la competencia externa por parte de un sector empresarial y el accionar del tándem Suárez del Cerro-Viaña surgió entonces el gran flujo de radicaciones fabriles de 1981 y los años subsiguientes. Además de las empresas electrónicas y productoras de electrodomésticos, se instalaron textiles, químicas, plásticas, etc. Llevaron a cabo ese proceso invirtiendo en la construcción de plantas que en su mayoría eran modernas y bien equipadas, y también —como lo habían previsto quienes diseñaron el sistema promocional— trasladando hasta allí a la mano de obra requerida. El gobierno local, por su parte, trató de acompañar el proceso encarando algunas obras de infraestructura, especialmente en materia de vivienda y equipamiento, aprovechando asignaciones del presupuesto nacional.

El régimen promocional tenía por objeto, como dijimos, aumentar la población argentina en la región. Por otra parte, establecía que para que las empresas radicadas en la Isla pudieran acreditar el origen fueguino de sus productos, debían agregar un gasto local que representara 25% de su valor final. Este requisito determinaría los altos niveles salariales de la industria fueguina, y sólo varios años más adelante sería cambiado por la exigencia de un proceso de transformación sustancial, mencionada en 7.1.

Llegando a este punto pediremos al lector que tolere una corta digresión de carácter teórico. Los factores productivos mencionados en la Primera Parte de esta obra —la tierra, el capital, el trabajo y la capacidad empresaria— son utilizados para producir bienes y servicios por parte de las empresas, las cuales para disponer de ellos pagan a las personas que detentan la propiedad de los mismos las retribuciones correspondientes; estos precios que las firmas deben pagar para acceder a tales recursos constituyen, por otra parte, los ingresos de esos individuos. De ello se deduce que las personas perciben ingresos *según la función* que cumplen en el proceso productivo: si son propietarias de la tierra, se les paga una *renta*; los trabajadores cobran un *salario* por aportar la mano de obra; y los dueños del capital reciben una retribución que se llama *interés*. Los que poseen la capacidad empresaria, en tanto, obtienen a cambio un *beneficio*. Ello conforma lo que la teoría económica denomina *distribución funcional*

del ingreso. Hay otras maneras de estudiar cómo se reparte la riqueza, tales como la distribución personal, la sectorial y la regional, pero en este punto interesa la funcional.

Como es lógico, las empresas resuelven en qué proporciones combinarán esos factores en el proceso productivo según los precios de los mismos, tratando de alcanzar la composición que represente el costo más bajo posible. Ello implica que deciden al respecto según consideraciones de mercado, y al hacerlo también determinan —de manera implícita— la cuantía de las remuneraciones (ingresos) de las personas, según su función en el proceso productivo. En otras palabras, cuando una empresa decide fabricar su producto empleando proporcionalmente más maquinarias que mano de obra (o lo que es lo mismo, cuando opta por una producción *capital-intensiva*), está también definiendo lo que pagará como retribución a los propietarios de uno y otro factor.

De modo que el sistema de la ley 19.640 funcionó como un *mecanismo de redistribución funcional del ingreso*, a favor de los trabajadores. Las empresas fabriles que se acogían al régimen no podían decidir acerca de cómo combinar capital y trabajo para producir en base a los precios del mercado, porque una regulación del gobierno no se los permitía. Ello implicaba la obligación de llevar a cabo procesos de producción *trabajo-intensivos* en lugar de recurrir a técnicas basadas en la utilización predominante de máquinas y equipo (*capital-intensivas*). De paso, obsérvese nuevamente que un gobierno de orientación económica liberal, como era el de 1972, hubo de acudir a herramientas que no pueden calificarse más que de “dirigistas”.

Este es el motivo por el cual se trasladó tanta gente a trabajar en las plantas de Tierra del Fuego, y también la explicación de por qué los salarios que percibían esos trabajadores en los primeros años de vigencia del régimen eran bastante más altos que los que pagaba la industria en el resto del país. Pero, además, ocurrió que el arrollador flujo migratorio terminó por desbordar las previsiones oficiales, colocando al gobierno local detrás de las demandas de una población creciente. Esta situación tendría, más adelante, un fuerte impacto sobre las finanzas públicas locales, que por entonces todavía mostraban una razonable solvencia.

Naturalmente que, dados el avance de la tecnología y las relaciones de precios de los factores productivos, el uso intensivo de máquinas le hubiera permitido a la industria ser más eficiente, produciendo a costos más bajos; pero ello en principio no ocurrió, como hemos visto, porque el propio régimen promocional lo impedía. En rigor, si aceptamos que la eficiencia económica consiste en lograr la mayor producción al menor costo posible, habría que reconocer que el sistema posibilitaba una cierta ineficiencia. La pregunta que surge, entonces, es la siguiente: ¿quién pagó el costo de esa *ineficiencia*?

7.4 CONTEXTO NACIONAL: EL PÉNDULO VUELVE A OSCILAR

La respuesta a ese interrogante se encuentra, una vez más, en los vaivenes de la política económica nacional. La dictadura militar entró en un acelerado proceso de deterioro político que se sumó al fracaso en el plano económico, hasta que finalmente, en medio de un profundo desprestigio potenciado por la derrota en la guerra de Malvinas, debió llamar a elecciones. Así fue que en 1983 asumió la presidencia el gobierno constitucional del radical Raúl Alfonsín, que hubo de afrontar una pesada herencia en materia económica. El ministro Bernardo Grinspun —que había integrado el

equipo económico de Illia— emprendió un programa parecido al que veinte años atrás en cierto modo había dado buenos resultados, basado en estímulos a la demanda por el lado del gasto público y del crédito barato. Sin embargo, la política no tuvo éxito en domesticar la inflación, que —constituida ya en un problema crónico— alcanzó niveles más que preocupantes: casi 627% en 1984 y 672% en 1985. En este último año, a un Grinspun desbordado lo sucedió Juan V. Sourrouille, quien diseñó un drástico programa de estabilización, conocido como “Plan Austral” por el nombre dado a la nueva unidad monetaria puesta en circulación. El programa se basaba en el congelamiento de precios y tarifas de servicios públicos, junto con el compromiso de no financiar el déficit fiscal —que se mantendría en torno a un moderado 2,5% del PBI— con emisión monetaria (identificada como alimento de la inflación), sino con endeudamiento externo. Además, se apuntaba a mejorar las cuentas fiscales por tres vías: la creación de impuestos adicionales; la colocación compulsiva de un empréstito público denominado “ahorro forzoso” que en la práctica terminó siendo un impuesto (ya que el Estado devolvió esos fondos a una tasa real negativa); y una fuerte disminución del “efecto Olivera-Tanzi” sobre los ingresos tributarios⁷.

Durante esta etapa, en materia de comercio exterior, el país volvió a un esquema proteccionista que desalentaba la importación, de manera que las industrias que se habían radicado en Tierra del Fuego para refugiarse de la competencia externa, se encontraron repentinamente en una situación ventajosa, ya que dispusieron de un *mercado cautivo* al que pudieron vender sus productos a pesar de que todavía tenían precios internacionalmente muy altos. La vuelta al proteccionismo fue, entonces, lo que posibilitó que la industria fueguina continuara funcionando pese a su relativa ineficiencia, persistiendo también el efecto de redistribución del ingreso en favor del sector asalariado.

Si se mira el asunto desde una óptica ortodoxa, se podría decir que los consumidores del mercado interno argentino resultaron perjudicados al ser obligados a comprar una producción fueguina relativamente cara en términos de precios internacionales. Desde otro enfoque, en cambio, se afirma que el país —empezando a saldar por fin una deuda de más de un siglo— hizo un esfuerzo para poblar una región casi deshabitada, desbaratando de paso una hipótesis de conflicto externo y sosteniendo con relativo éxito un conjunto de actividades productivas que de no haber existido este sistema, muy probablemente hubieran desaparecido del mapa económico nacional, incrementando el desempleo.

7.5. EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

El 11 de diciembre de 1983 Alfonsín designó como gobernador a *Ramón Trejo Noel*, despachante de aduana y empresario radicado desde muchos años antes en Río Grande, que era también un antiguo militante radical. Trejo Noel responsabilizó de la cartera económica a *Fernando D. García*, lo que fue interpretado como una señal de continuidad de los lineamientos de la política en esa área, ya que el nuevo ministro

⁷ GERCHUNOFF Y LLACH (2001). El economista argentino Julio Olivera publicó en 1967 un trabajo donde estudiaba los perjuicios sufridos por el fisco como consecuencia del tiempo transcurrido entre el hecho imponible y la percepción efectiva del impuesto, en un contexto inflacionario. El análisis fue continuado por el italiano Vito Tanzi diez años más tarde, por lo cual la literatura técnica designa al fenómeno como “efecto Olivera-Tanzi”.

había sido el organizador y primer presidente del Banco oficial creado en la administración anterior. Pero la gestión quedó trunca a poco de comenzar, cuando Trejo Noel y García fallecieron en Ushuaia el 15 de mayo de 1984, en un trágico accidente aéreo que en total costó las vidas de doce personas, entre ellas las de otros miembros del gabinete.

Tras un interinato de dos meses ejercido por *Jorge Vera*, el 15 de julio fue nombrado al frente de la administración local Adolfo Sciurano, quien como hemos señalado antes, había sido uno de los comerciantes llegados a la isla a fines de los cincuenta; Sciurano nombró como ministro de economía a su antiguo socio y amigo Edgardo Iribarne. Éste, que por su actuación como empresario conocía a fondo los mecanismos del régimen promocional, se propuso apoyar el proceso de radicaciones con algunas inversiones en infraestructura, procurando al mismo tiempo mantener el equilibrio del presupuesto. El gobierno debió desenvolverse en un contexto novedoso, ya que simultáneamente con la asunción de Trejo Noel había comenzado a funcionar la Legislatura, lo que obligaría a los dirigentes a hacer sus primeras experiencias en el juego de las instituciones democráticas. De hecho, mientras que la Unión Cívica Radical ejercía el Poder Ejecutivo, en el Legislativo detentaba sólo seis escaños, por lo que contaba con una de las dos primeras minorías; de las nueve bancas restantes, seis pertenecían al Partido Justicialista y tres a la alianza de partidos vecinales que más adelante daría origen al Movimiento Popular Fueguino⁸.

Por entonces ya se evidenciaban en la isla las consecuencias de la interacción entre el régimen promocional y las condiciones de la economía nacional comentadas anteriormente, con el aumento sostenido de la población, el crecimiento de la actividad secundaria y, también, con inversiones —aunque obviamente de menor cuantía que las fabriles— en los sectores del comercio y de los servicios. En forma paulatina, la creciente población local iba disponiendo de una oferta más diversificada de bienes, lo cual debe ser visto como una sensible mejora pese al fenómeno inflacionario que todavía dominaba la escena económica.

Las cosas en cambio se presentaban más complicadas en materia de vivienda, donde ya se empezaba a verificar un hondo desequilibrio entre la oferta de unidades y la demanda creciente, generando una situación que adquiriría ribetes críticos y que con diversos matices, iba a perdurar en el tiempo. En efecto, el flujo migratorio de características aluvionales propio de esa época no solamente superó la disponibilidad existente, sino que patentizó la ineficacia del aparato estatal para definir y aplicar una planificación urbana eficaz. Debe reconocerse, no obstante, que en materia de financiamiento la carga se concentró de modo casi exclusivo en las espaldas del fisco, ya que las dificultades macroeconómicas habían provocado una restricción muy fuerte en el crédito bancario, y en especial en los productos financieros con tasas y plazos de devolución requeridos para la construcción de viviendas. No constituyen datos menores, en este sentido, que la tasa de inversión para la economía nacional entre 1984 y 1988 haya registrado un desempeño negativo (-2.17%) y que el valor de la inversión bruta del mismo período haya sido inferior al de la amortización del capital, lo que implica que el país en su conjunto atravesaba una etapa de descapitalización⁹.

La situación regional estaba definida, por un lado, por las radicaciones empresariales y la consecuente creación de puestos de trabajo que representaban un

⁸ BENITO ZAMORA (1987)

⁹ FERRUCCI (1991)

estímulo para la migración, y por el otro, por las insuficiencias en materia de planificación e infraestructura, que constituían un obstáculo. En tal contexto surgió el fenómeno de las viviendas *móviles*, término que parecerá insólito a cualquier observador desprevenido, acostumbrado a asignar a las mismas el carácter de inmuebles. Sucedió que muchas personas arribadas a la isla en esa época, no encontraron mejor manera para resolver sus necesidades habitacionales que construir casillas montadas sobre postes de madera (*“trineos”*, en la jerga local), e instalarlas en forma precaria e ilegal sobre lotes fiscales desocupados; cuando por cualquier motivo debían abandonar ese emplazamiento, simplemente las arrastraban sobre los trineos con la ayuda de un camión o una máquina vial, hasta su nueva ubicación.

Pese a que este problema de ocupación del espacio público, a todas luces irregular, se fue corrigiendo con el tiempo —aunque sólo en forma parcial e insuficiente— merced a los programas oficiales de edificación y, en menor medida, a inversiones privadas, muchas veces la supuesta solución terminó convalidando hechos consumados. Así, hubo numerosos casos de intrusos que asentaron en forma definitiva sus unidades y regularizaron sus situaciones dominiales en predios finalmente adjudicados en venta por el fisco, como consecuencia de la presión ejercida sobre los organismos estatales involucrados. Por cierto, el impacto negativo de este fenómeno sobre las condiciones generales de uso del suelo urbano ha sido muy fuerte, y será difícil de revertir, aunque quizá más grave sea la impronta “transgresora” estampada en la sociedad fueguina por este tipo de conductas, tanto por parte del gobierno como de los particulares. Quedará quizá para un enfoque histórico y/o sociológico —lo cual obviamente excede las pretensiones de esta obra— la posibilidad de indagar acerca de un eventual paralelo entre la casilla móvil fueguina de los años ochentas en el Siglo XX y el conventillo porteño de principios de la misma centuria.

Entre tanto, el Plan Austral de Sourrouille había tenido un efecto inicial positivo, rompiendo la inercia inflacionaria (el indicador de 1986 llegó “solamente” a 90.1% acumulado) y atemperando la agobiadora puja distributiva que caracterizó a la economía argentina por décadas. Sin embargo, diez meses más tarde sus ejecutores se encontraron ante el dilema inevitable de todo programa de control de precios: cómo enfrentar “el día después”. En efecto, la experiencia práctica —antes que la teoría— demuestra que estos mecanismos terminan generando, además de desabastecimiento y mercados negros, una expectativa relacionada con el comportamiento de los precios al levantarse la medida del “congelamiento”. Ante ello, y temiendo una explosión hiperinflacionaria post-controles, se decidió una flexibilización de esas medidas, mientras aparecían las presiones para recuperar salarios atrasados y se verificaba —contra la opinión del ministro— una política monetaria por parte del Banco Central más relajada, tratando de alentar el crédito. Los densos nubarrones que parecían haberse despejado con la instrumentación del programa, retornaban antes de lo esperado.

En Tierra del Fuego, en tanto, los problemas se centraban en la cuestión política. La administración de Sciurano no sólo debió lidiar con un Poder Legislativo en que la bancada oficialista era minoritaria y con el hecho de que los municipios de Ushuaia y Río Grande eran gobernados por intendentes justicialistas, sino también con los problemas de su propio partido en el ámbito nacional. Esta última cuestión llegaría a tener una relevancia tal que determinó, de un modo bastante insólito, que Sciurano no pudiera completar el período de su mandato, que al menos en teoría debía coincidir con el del presidente de la Nación. En efecto, en mayo de 1986 y luego de una

reestructuración de su gabinete, el Dr. Alfonsín ofreció hacerse cargo del Ejecutivo fueguino al abogado *Alfredo A. Ferro*, según algunos testimonios, en compensación por haberlo relevado de la Secretaría de Vivienda. La decisión fue tan repentina como sorpresiva, en especial para el gobernador saliente, que en ese mismo momento acababa de recomponer su elenco ministerial buscando darle nuevo impulso a su gestión. Ferro, quien según parece tiempo atrás habría rechazado un ofrecimiento similar, esa segunda vez aceptó y de tal manera la isla pasó a tener un gobernador que desconocía por completo la problemática local.¹⁰

Esta circunstancia configuraba sin duda una debilidad política, que se sumaba a la desfavorable composición legislativa, pero el nuevo gobernador no consideró necesario tratar de superarla conformando un gabinete con miembros de la comunidad local. Por el contrario, designó en los cargos más importantes a gente de su confianza reclutada en Buenos Aires, como el ministro de economía *Ignacio Noel*, que había sido colaborador suyo cuando integraba el gabinete nacional. Ante la evidencia del proceso de crecimiento demográfico en que la isla se encontraba, la apuesta de Ferro consistió en gestionar recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, cuya mecánica conocía muy bien por su anterior función, para inyectarlos en el presupuesto local y llevar adelante una agresiva política de inversiones en infraestructura habitacional. En forma complementaria, diseñó un gravamen de afectación específica, destinado a conformar el denominado “Fondo de Inversiones para la Nueva Provincia” que financiaría obras públicas volcadas, especialmente, a las áreas de salud y educación. La legislatura aprobó la ley respectiva en diciembre de 1986¹¹ y el gobierno preparó lo que de manera un tanto pomposa Ferro denominó “el presupuesto más importante de la historia”, todo lo cual parecía presagiar una época de auge.

Sin embargo, muy pronto la gestión perdería el impulso inicial, en parte por cierto aislamiento político al que lo llevó su escasa vinculación con el medio local, y también por las convulsiones políticas y económicas en el ámbito nacional. En 1987 la inflación había vuelto al escenario, impulsada por las dificultades financieras del gobierno central que se acentuaron con la caída en los precios internacionales de los productos primarios, lo que impactó negativamente sobre la recaudación de impuestos al comercio exterior. Reapareció el efecto Olivera-Tanzi, y el déficit creciente fue nuevamente financiado con emisión monetaria, lo cual empujó los precios al alza; en semejante contexto, el gobierno nacional perdió las elecciones legislativas de ese año.¹²

En Tierra del Fuego, Ferro intentó maniobrar trasladando a Noel a la cartera de gobierno y nombrando en economía a *Claudio Ricciuti*, contador público también proveniente de Buenos Aires, pero no logró remontar la situación política mientras que, paralelamente, empezó a tener dificultades de gestión por las demoras en el envío de fondos por parte de la Nación. Muy desgastado, renunció en diciembre de 1987, poco después de cumplir un año y medio en la función.

A pesar de tantos aspectos negativos, que configuraban un contexto adverso, la economía regional por aquellos años creció con inusitado vigor, demostrando en la práctica la eficacia del régimen promocional. Así, entre 1980 y 1987 el producto bruto

¹⁰ BENITO ZAMORA (1987)

¹¹ RICCIUTI (1995)

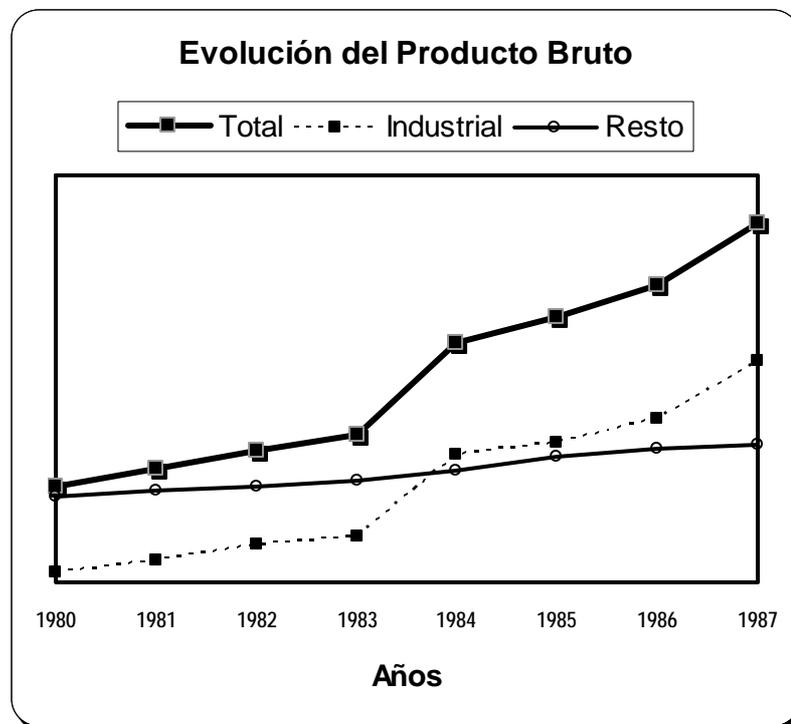
¹² GERCHUNOFF Y LLACH (2003)

geográfico aumentó en términos reales 274.6%, lo cual, no obstante el bajo valor del primer año de la serie, constituye un guarismo a todas luces excepcional.¹³

El comportamiento del indicador muestra, además, que el motor de este fenomenal crecimiento fue, indirectamente, el mencionado sistema de incentivos, lo cual se infiere al comprobar una característica que habrá de repetirse hasta la finalización del Siglo XX: la elevada *elasticidad-producto* de la industria manufacturera fueguina, entendiéndose por ello la sensibilidad que el PBG total muestra a las variaciones de la actividad fabril. En otras palabras, se trata de la influencia determinante que sobre la capacidad productiva de la economía fueguina tiene el sector compuesto en forma mayoritaria por las empresas radicadas a su amparo a partir de los ochentas.

Por esa misma época comenzaron a tener mayor predicamento las organizaciones sindicales, tanto de trabajadores del ámbito privado (metalúrgicos, plásticos, textiles y petroleros, en forma predominante) como del sector público, lo que poco a poco iría delineando unos cambios significativos en el desarrollo de los asuntos políticos y económicos. Signos, por cierto, del desenvolvimiento que iba llevando a cabo la comunidad, que en forma sostenida se estaba alejando de aquella imagen bucólica de tiempos precedentes aunque no demasiado lejanos.

La notable dinámica de la economía de Tierra del Fuego durante el período mencionado, y la influencia que la marcha del sector fabril ya tenía sobre el conjunto, se visualizan con claridad en el gráfico siguiente, elaborado a partir de las estimaciones a valores constantes del indicador citado:



¹³ ESTADÍSTICA E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (1994)

A Ferro lo reemplazó otro político radical que no había pertenecido al núcleo más cercano al presidente, sino que provenía del tradicional entramado partidario de la Provincia de Buenos Aires, donde había sido intendente de la localidad de Olavarría durante el período 1983-1987: *Helios Eseverri*. Como su antecesor, corría con la desventaja de desconocer las particularidades fueguinas, pero a diferencia de aquél tenía una aguda percepción política, que le hizo tomar la loable precaución de reclutar a sus principales colaboradores en el ámbito local. El ministerio de economía fue confiado nuevamente a Viaña, con lo que el flamante gobernador evidenciaba su intención de sostener el esquema de desarrollo que había comenzado con la década. No obstante, las circunstancias políticas, derivadas tanto de la situación nacional como de la dinámica provincial, se le presentaban complicadas.

En el orden nacional, las cuentas públicas se estaban convirtiendo en un problema de proporciones gigantescas. Lo que parecía estar agotándose era un modelo de administración fiscal que, desbordando el esquema del “estado de bienestar” keynesiano (con educación, salud y jubilaciones financiadas por el erario público) se había extendido a una especie de “capitalismo de Estado” o “Estado empresario” que pretendía influir en la marcha de la economía de manera protagónica, tanto en forma directa —ejerciendo actividades empresarias— como indirecta, a través de múltiples mecanismos tales como transferencias de fondos, préstamos a tasas subsidiadas, exenciones impositivas, etc. Con el tiempo, algunas variables fueron expandiéndose de manera autónoma, como sucedió con los beneficiarios del sistema jubilatorio —por el aumento en la esperanza de vida— o del sistema educativo (vía el ensanchamiento en la base de la pirámide poblacional) y otras, debido a cuestionables decisiones políticas de las autoridades. Se recurrió entonces cada vez más a la emisión y el endeudamiento para enjugar un devorador déficit fiscal, con sus respectivos costos: inflación por razones monetarias, y dependencia creciente de organismos internacionales (FMI y Banco Mundial) debido a las dificultades del gobierno para conseguir fondos en el exterior de otras fuentes. A mediados de 1987 el ministro Sourrouille anunció un plan de reforma del Estado con el que procuraba poner en caja las desbocadas finanzas públicas, que incluía la privatización de algunas empresas y una apertura al capital privado en el área petrolera. Entre tanto se insistía con el control de precios y se endurecía la política monetaria, pero hacia el momento en que asumía Eseverri en Tierra del Fuego, esas medidas se abandonaban y el margen de maniobra del gobierno nacional se estrechaba cada vez más, junto con una alarmante disminución de la confianza pública en su gestión. La inflación, que en 1987 acumuló un 131.3%, al año siguiente llegaría a 343%.

Eseverri, un hombre cultivado y de firme carácter, enfrentó la difícil coyuntura apostando a la consolidación del subrégimen industrial. Para ello, puso en juego su buena relación personal con el presidente Alfonsín, lo cual le sirvió para neutralizar las presiones que los sucesivos Secretarios de Hacienda de la Nación ejercían para recortar los beneficios promocionales, con el argumento de mejorar la recaudación tributaria. Por el contrario, logró prorrogar su vigencia y mejorar su configuración, lo que tuvo como resultado que durante el período en que gobernó (1987-1989) se registrara el mayor nivel de radicaciones industriales de la historia del régimen. En el último tramo de su gestión, *Fernando H. Elicabe*, hasta entonces presidente del Banco de Tierra del Fuego, reemplazó a Viaña en la cartera económica.

En el frente fiscal, Eseverri condujo una administración tan prolija como austera, además de gestionar y obtener fondos nacionales para diversos programas de infraestructura, varios de ellos orientados a la construcción de viviendas. Quien esto escribe, por entonces a cargo de la oficina de presupuesto gubernamental, recibió precisas instrucciones directas de Eseverri para publicar en forma mensual el detalle de los ingresos y egresos públicos, lo que sin duda constituyó una práctica efectiva de la transparencia que veinte años más tarde parece una rareza. Su gestión demostró que es posible articular en el ejercicio del cargo una posición de autonomía respecto de la Nación con las dosis necesarias de actitud negociadora bien entendida. También constituyó otro ejemplo (como lo fue el de Campos) de transparencia y compromiso con la administración de la cosa pública, cobrando esto último mayor valor por tratarse de una comunidad a la cual no pertenecía.

En materia de población, el resultado de esta etapa para Tierra del Fuego fue una formidable aceleración de la tasa anual media de crecimiento, llegando al excepcional valor de 93% entre 1980 y 1991. Y desde el punto de vista de la generación de riqueza, el sector manufacturero se consolidaba como el más importante, seguido del petrolero, aunque también crecieron el comercio y los servicios. En otras palabras, la economía fueguina se diversificó al impulso de actividades dinámicas, dejando atrás su característica primaria. También es cierto que el crecimiento poblacional y el consecuente aumento en la demanda por viviendas y servicios de educación y salud, amenazaban con convertirse en una fuerte presión para las arcas fiscales. De hecho, Eseverri renovó el estímulo a unas políticas de urbanización y de inversión en infraestructura, procurando dar respuestas a estos problemas.

Sin embargo, algunos años más tarde el péndulo de la política económica nacional volvió a moverse hacia el flanco opuesto.

7.6. CONTEXTO NACIONAL: EL PLAN DE CONVERTIBILIDAD

En 1989 la espiral inflacionaria alcanzó valores explosivos, mientras el capital político del gobierno se diluía irremediamente, con una oposición que no le facilitaba las cosas. El justicialista Carlos S. Menem ganó las elecciones de ese año, pero Alfonsín debió entregar el poder en forma anticipada ante un contexto social que parecía dar un paso más hacia la desintegración cada día.

El grave cuadro hiperinflacionario se insertaba en los renovados términos del debate económico de la época, donde el mercado tornaba a ser revalorizado como asignador de los recursos de la economía, en detrimento de las políticas de sesgo estatista predominantes hasta entonces. Muchos autores se referían ya a los ochentas como “la década perdida”. En los países desarrollados esa discusión estaba incluyendo al propio “estado de bienestar”, mientras que en las naciones latinoamericanas se cuestionaba de modo severo el papel del gobierno como distribuidor de incentivos fiscales, créditos subsidiados y transferencias de diversa índole. Menem no dudó en sumarse a la nueva corriente, para sorpresa general.

En efecto, lo curioso de este nuevo “corrimiento hacia la derecha” en la política económica nacional parecía estar dado por quienes lo iban a protagonizar. Una vez más, se observa que las etiquetas tienen un valor relativo, ya que en realidad, las gestiones peronistas en el gobierno no tuvieron —más allá de las declamaciones— una impronta

“de izquierda”, sino que se caracterizaron por un marcado populismo. Sin embargo, es cierto que existía una tradición intervencionista que la nueva gestión no iba a retomar.

Fuera de estas y otras cuestiones de índole política sobre las que no nos extenderemos aquí, el hecho es que después de soportar un par de réplicas del sismo inflacionario durante 1989 y 1990 que provocaron las renuncias de los ministros de economía Néstor Rapanelli (quien sucedió al primer ocupante de esa cartera, Miguel Roig, fallecido a poco de asumir) y Antonio Erman González, Menem designó en el cargo a Domingo Cavallo, quien instrumentó a partir de 1991 un plan de estabilización de ribetes particulares. La ley de convertibilidad, sancionada en abril de ese año, imponía un tipo de cambio fijo de la moneda argentina respecto del dólar, que se estableció en \$ 1.- por unidad de la divisa, y obligaba al Banco Central a mantener reservas en oro y moneda extranjera por el equivalente al dinero circulante. De nuevo, la rígida regulación del mercado cambiario ponía en duda la etiqueta del liberalismo que desde diversos ángulos se adosaría al programa.

Asimismo, al BCRA sólo se le permitía emitir pesos para comprar divisas a particulares, con lo que se suprimía la posibilidad de hacerlo para financiar al gobierno. Todo ello era ni más ni menos que una renuncia a una de las herramientas sustanciales de política económica, lo cual dados los pésimos antecedentes oficiales en materia monetaria, pretendía operar en el imaginario de los agentes económicos como una suerte de garantía: “quemando las naves” de ese modo, el gobierno buscaba dar una señal contundente sobre su compromiso con una férrea disciplina en el manejo de las finanzas públicas.

Además de ese régimen monetario y cambiario como basamento, el programa de Cavallo abarcó la privatización de las empresas públicas deficitarias (mediante un proceso cuya instrumentación recibiría serias críticas) y, en general, el repliegue del Estado de la actividad económica. A esto se agregó una drástica pero también indiscriminada apertura de la economía, eliminando —esta vez sí— las barreras arancelarias a las importaciones, con lo cual se buscaba mejorar la calidad y competitividad de la producción local.

El programa fue muy exitoso en cuanto a su objetivo esencial, ya que la inflación fue primero contenida y luego doblegada: en 1996 los precios al consumidor registraron una variación de apenas 0,1%. Este fue sin duda un “record” de Cavallo, así como el de su permanencia en el cargo por cinco años. Algún tiempo después, su suerte cambiaría de manera drástica.

El PBI creció entre 1991 y 1994 de manera notable (casi 22%), impulsado por las exportaciones y también por el consumo doméstico, una vez que con la estabilidad de precios reapareció el crédito para tal fin. Sin embargo, también las importaciones mostraban un incremento muy fuerte, llegando a provocar un déficit comercial con el exterior que, sumado a las obligaciones fiscales derivadas de los intereses de la deuda externa, proyectaban una preocupante amenaza para el éxito del programa. Además, el tipo de cambio fijo por ley impedía el recurso de la devaluación para atenuar los problemas de competitividad internacional, por lo que el gobierno acudió —además de las desregulaciones— a la supresión de distintos impuestos y tasas para beneficiar a la producción nacional, así como a estímulos fiscales a las exportaciones.

En el ámbito social, en tanto, los hogares bajo la línea de la pobreza pasaron de 38% a fines de 1989 a 14% en 1993, lo cual ratificaba los efectos positivos del control del flagelo inflacionario que, como es sabido, afecta de manera principal a los

perceptores de ingresos fijos y a los estratos más humildes de la población. La contracara de ello, determinada por la dura competencia externa que afectó a gran número de industrias y por la incorporación a los procesos productivos de tecnologías modernas (para responder vía mejoras en la productividad a las exigencias del comercio internacional), fue un aumento de la tasa de desocupación, de 7% en 1992 a 12.2% en 1994.¹⁴

En Tierra del Fuego, las nuevas condiciones tendrían también repercusiones.

7.7. DE TERRITORIO NACIONAL A PROVINCIA

Eseverri fue sucedido en 1989 por el justicialista *Martín Torres*, designado por Menem a poco de asumir la presidencia. Casi al mismo tiempo, el gobierno nacional suspendió todos los regímenes de promoción, por lo que Tierra del Fuego dejaría de recibir proyectos para nuevas instalaciones prácticamente hasta nuestros días, con la sola excepción de un breve interregno entre 2003 y 2005, en que se posibilitaron algunas pocas radicaciones. A aquella restricción se sumarían luego, durante los noventa, diversos recortes en los beneficios existentes, configurando un cuadro bastante hostil para la isla.

Torres, un médico veterinario radicado en Río Grande que había sido electo diputado nacional en 1983, estuvo al frente del ejecutivo fueguino durante menos de dos años. En ese período, la cartera económica fue ejercida por tres funcionarios (*Rodolfo Canalis*, *Miguel Vaca* y *Adrián de Antueno*), que en el contexto de volatilidad de precios y desorden fiscal que todavía caracterizaba a la primera etapa del gobierno de Menem, encontraron graves dificultades para encauzar las finanzas estatales. Ello derivó en un escenario político complejo, signado por la paralización de obras públicas junto con conflictos y reclamos de distintos sectores, en momentos en que el Congreso Nacional sancionaba la ley que otorgaba a Tierra del Fuego el ansiado *status* de provincia. Entonces, lanzada la instancia que debía culminar con el primer gobierno fueguino surgido de un proceso electoral, desde Buenos Aires se intentó mejorar la imagen del P.J. en el electorado local reemplazando a Torres por “cuadros” del partido provenientes del ámbito nacional. Así fue como primero *Adrián A. Fariña* (1990-1991), un colaborador del entonces ministro del Interior Julio Mera Figueroa, y luego *Matilde Svatetz de Menéndez* (1991)¹⁵ ejercieron sendos interinatos, tan breves e intrascendentes desde el punto de vista económico como negativos en lo político, por lo que no sólo no cubrieron aquellas expectativas sino que tuvieron el efecto contrario para las aspiraciones del justicialismo. Por su parte, el radicalismo no lograba recomponer la imagen negativa derivada del traumático reemplazo de Sciurano y de la pobre gestión de Ferro, que el desempeño de Eseverri —pese a los aciertos que señalamos— no había logrado revertir por completo.

Un adelanto de los efectos políticos de esta situación lo constituyó el resultado de las elecciones a convencionales constituyentes de 1991, que de una manera quizá sorprendente fueron ganadas por el Movimiento Popular Fueguino. La impresión de asombro se repitió —entre propios y extraños— unos meses más tarde, cuando el mismo partido triunfó en los comicios para elegir a las primeras autoridades

¹⁴ GERCHUNOFF Y LLACH (2003)

¹⁵ MUSEO DEL FIN DEL MUNDO (2007)

provinciales, determinando el acceso al Poder Ejecutivo de la fórmula integrada por *José Arturo Estabillo y Miguel A. Castro*. El gobernador había nacido en Ushuaia, donde desarrolló una carrera como funcionario técnico en la administración pública, mientras que Castro residía en Río Grande y era ejecutivo del Banco fueguino oficial.

En el ámbito fiscal, la nueva Provincia contó con la indudable ventaja de “empezar de cero”, ya que la Nación asumió la atención de las deudas que había acumulado la administración del extinguido Territorio Nacional. Esto posibilitó al gobierno de Estabillo, con la conducción económica del empresario *Ruggero Preto*¹⁶, la ejecución de un ambicioso plan de obras públicas, orientado de manera predominante a la construcción de viviendas, edificios escolares, infraestructura sanitaria y equipamiento comunitario. Asimismo, se amplió el muelle del puerto de Ushuaia al tiempo que, con fondos de la Nación, se pavimentó buena parte de la ruta nacional N° 3 y se construyó un nuevo aeropuerto internacional en la capital¹⁷. Se trataba de tal manera de dar respuesta al intenso flujo migratorio que desde algo más de diez años atrás venía caracterizando a la región, acelerado por el “efecto expulsión” consecuencia de las dificultades que el resto del país había soportado durante los ochentas.

En cuanto al sector privado, apuntaremos que la nueva apertura de la economía nacional obligó a la industria fueguina a adecuarse. Ello resulta significativo porque, como hemos visto, del desempeño del sector dependía en una medida importante el de casi todas las restantes actividades locales. Tomando en cuenta esta realidad, la nueva administración provincial llevó a cabo diversas acciones ante el gobierno central que fructificaron en la extensión de la vigencia del régimen —originalmente pautada para 2003— hasta 2013, conformando un dato favorable dentro un marco global que, como apuntamos antes, era poco propicio para los mecanismos promocionales.

En forma casi paralela, las cámaras empresarias gestionaron y obtuvieron de las autoridades nacionales la sanción del Decreto 479/95, relacionado con una importante limitación del sistema, cuyos beneficios se otorgaban por producto. Mediante este decreto, las firmas fueron habilitadas —bajo condiciones muy estrictas— para presentar proyectos de sustitución, mediante los cuales podían suplantar artículos que habían caído en la obsolescencia por razones tecnológicas o por cambios en las preferencias de los consumidores.

Si bien aquel decreto no dio los resultados esperados (sólo una veintena de proyectos fue aprobada en dicho marco), junto a la extensión del régimen operó como una protección para las empresas radicadas. Estas, a su vez, comenzaron a incorporar en forma progresiva tecnologías capital-intensivas, apuntando a mejorar la competitividad de su producción ante la mercadería de origen extranjero que empezaba a ingresar en el país. Esa transición fue tan compleja en el aspecto técnico como gravosa en lo social, ya que las industrias, apuntando a rebajar sus costos, disminuyeron sus dotaciones de personal. La contrapartida de este duro proceso, fue que el sector —aunque con contratiempos y altibajos— pudo seguir colocando sus productos en el mercado nacional (ahora, desprotegido) a precios competitivos con los de los artículos importados. Se estima que la productividad del sector manufacturero entre 1995 y 1999

¹⁶ Preto había llegado de su Italia natal a Ushuaia en brazos de sus padres, integrando el contingente de inmigrantes arribado en 1948 y 1949. Tendría a su cargo la cartera ministerial durante casi todo el primer mandato de Estabillo.

¹⁷ MUSEO DEL FIN DEL MUNDO (2007)

creció más de 50%, lo que refleja que la “ineficiencia” aludida en el apartado 7.3. de este capítulo fue corregida por las empresas de manera contundente.¹⁸

Volviendo al plano fiscal, al gobierno de Estabillo se le presentaban algunas amenazas severas, tales como un alto nivel de gastos fijos (determinado de modo principal por una dotación de personal que ya por entonces era de dimensiones importantes)¹⁹ a lo que se sumaba la necesidad de estructurar el nuevo sistema judicial, puesto que hasta la creación de la Provincia, el servicio había sido prestado por la justicia federal. Estos factores, junto con el condicionamiento del régimen de coparticipación de recursos a las municipalidades y la expansión de la demanda por servicios del Estado alimentada por la inmigración, hacían presagiar un estrechamiento de los márgenes de maniobra del gobierno. Esto ya comenzó a sentirse durante la gestión ministerial de *Roberto Murcia*, quien reemplazó a Preto hacia el final de ese período.

De todos modos, y pese a las graves convulsiones registradas en el plano social (una huelga de operarios metalúrgicos derivó en movilizaciones callejeras y terminó con el trágico saldo de un obrero muerto por el disparo de un policía) debe concluirse que la gestión de Estabillo fue evaluada en forma positiva en términos generales por la población provincial, que lo reeligió quizá influenciada por el célebre paradigma de Clinton.²⁰ Dejando esta un tanto aventurada presunción de lado, anotaremos que la votación de 1995 otorgó a la fórmula del M.P.F. un nuevo mandato por cuatro años, en cuyo comienzo la cartera económica quedó a cargo –por cuarta vez– de Mariano Viaña.

El nuevo ministro se propuso recomponer las finanzas estatales, cuya evolución amenazaba con condicionar de modo severo a la gestión, pero no pudo alcanzar su propósito en buena medida por las divergencias internas del propio elenco gobernante, que por entonces comenzaban a aflorar de modo cada vez más evidente.

Viaña inició un proceso de verificación y consolidación de la deuda flotante con proveedores y contratistas, mientras diseñaba un mecanismo de disminución del gasto que, tras arduas gestiones, logró que fuera sancionado por la Legislatura mediante la ley 278. La dureza impuesta por la coyuntura se justificaba por las consecuencias que podían esperarse en caso de un desborde en las cuentas públicas, mientras que sus efectos para el personal estatal trataban de ser morigerados por un esquema compensatorio de reducción del horario de trabajo. Pese a ello, las ya aludidas diferencias dentro del gabinete sumadas al vertiginoso enrarecimiento de la atmósfera política terminaron por condicionar de tal manera al ministro, que éste renunció al cargo a seis meses de haber asumido.

De modo que cuando aún no había transcurrido un año de su nuevo mandato, Estabillo debió nombrar al segundo responsable de la economía. La designación recayó en *Carlos A. Pérez*, que hasta entonces era el ministro de gobierno y en el período anterior había ocupado la cartera de salud.

No obstante las evidentes señales de temprano agotamiento de esta etapa, Pérez intentó recuperar la iniciativa política, retomando dos proyectos potencialmente trascendentes en materia de inversión pública. Por un lado, la construcción de un

¹⁸ LAVEGLIA Y MASTROSCHELLO (2000)

¹⁹ Ver Capítulo 3, apartado 3.6

²⁰ En la campaña electoral por la presidencia estadounidense de 1992, el entonces candidato demócrata Bill Clinton acuñó la famosa frase “Es la economía, estúpido” para enfatizar lo que a su criterio era la principal preocupación popular. Clinton venció al presidente George Bush (padre), pese que éste había triunfado el año anterior en la primera guerra del Golfo contra Irak.

complejo de deportes invernales en el Cerro Castor, a veinte kilómetros de Ushuaia, destinado al desarrollo del esquí alpino; por el otro, un puerto de aguas profundas en la zona de Caleta La Misión, sobre la costa oriental de la isla y a pocos kilómetros al norte de la ciudad de Río Grande, con lo que se proponía dotarla de una alternativa para exportar la producción de su zona de influencia.

Para llevar adelante estas iniciativas, Pérez encaró el diseño de un programa de emisión de deuda, los Bonos Albatros, cuya instrumentación y colocación debió llevarse a cabo en forma paralela con una delicada gestión en materia de gasto operativo, practicando una esgrima que de todos modos no lograba impedir el crecimiento del endeudamiento. Pérez renunció al cumplir un año en el cargo, víctima de un fuerte desgaste político, aunque las dos obras estaban en marcha.

En el caso del Cerro Castor, el proyecto demandaba una inversión de alrededor de 8 millones de dólares, de los cuales el gobierno aportaría 5,5 millones; el resto fue desembolsado por un inversor privado, el empresario local Juan Carlos Begué, a quien mediante un proceso licitatorio se le había adjudicado la concesión para explotar el complejo. Esta inversión se concretó, y en poco tiempo influyó de manera muy exitosa en el desarrollo del turismo regional, sobre el que ejerció un efecto multiplicador de proporciones notables.

Una de cal y una de arena: la otra decisión significativa no tendría tan buen resultado y, por el contrario, terminaría en un fracaso. Tras la salida de Pérez, el ministerio de economía recayó en *Roque Martinelli*, hasta entonces titular de la cartera de gobierno. Mientras esto ocurría, el proyecto original de la obra sufría una serie de modificaciones que terminaron por elevar su costo, que de los 43 millones de dólares iniciales pasó a ser de más de 65 millones, cifra que superaba el programa de financiamiento previsto.²¹ Surgieron entonces insalvables dificultades para encontrar fuentes alternativas, ante lo cual el gobierno optó por iniciar su ejecución de todas maneras, con recursos propios. Ese fue un paso en falso, ya que la casi faraónica magnitud de la obra —al par que su dudosa factibilidad económica— determinaría que los trabajos tuvieran que ser interrumpidos hacia el final de aquella gestión, sin que pudieran ser reiniciados hasta la actualidad y generando gastos adicionales para indemnizar a la empresa contratista.²²

Martinelli ocupó la cartera económica hasta el final de ese segundo período de Estabillo, en 1999. La riesgosa decisión del gobierno en aquel momento, según lo indica la evidencia de los números²³, fue convivir con un déficit fiscal creciente, asumiendo la inevitable contrapartida de ello: un aumento peligroso de la deuda pública y el consecuente ascenso de los gastos corrientes por los nuevos intereses devengados, lo que iba realimentando el déficit. Algunas medidas parciales, como los recortes a ciertos subsidios al sector privado, y las demoras en los pagos a proveedores, que por otra parte no se encuadraban en un plan global de saneamiento fiscal, sólo fueron meros paliativos.

Este cuadro tuvo su esperable correlato en el plano político, confirmando los pronósticos agoreros al respecto. El mismo gobierno que había sido capaz en el primer

²¹ RAMONET (2007)

²² IBÍDEM (2007)

²³ PLANEAMIENTO (2001). De los datos presentados en este informe, correspondientes al resumen consolidado del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento para la Administración Central, Organismos Descentralizados y Entes Autárquicos (con excepción de los institutos de la seguridad social), entre 1996 y 1999 los ingresos corrientes aumentaron 19.9%, mientras que los egresos corrientes crecieron 34.3%

segmento de gestión de mejorar la infraestructura para servicios públicos esenciales y de impulsar el crecimiento de la actividad privada, terminaba su segundo mandato acorralado sobre un escenario dominado por los reclamos políticos y sociales, padeciendo las consecuencias de no haber encontrado la manera de preservar la solvencia fiscal.

7.8. CONTEXTO NACIONAL: EL COLAPSO DE 2001

En la órbita nacional, el programa económico de Cavallo se sostuvo sin inconvenientes mientras la economía creció y el sector público no incurrió en déficits presupuestarios. Esta situación comenzaría a mutar hacia fines de 1994, cuando se produjo en México una corrida cambiara que derivó en la famosa “crisis del tequila”, que tuvo luego sus correlatos de graves problemas financieros en países como Rusia y Brasil. Como consecuencia de ello, disminuyó de manera drástica el flujo de capitales hacia las economías llamadas “emergentes” (entre las que se contaba la Argentina), con la consecuente suba de las tasas de interés. Esto, junto con una caída en los precios internacionales de los productos primarios, provocó primero un quiebre del proceso de expansión de la economía nacional, que hacia 1998 comenzaría a recorrer un muy prolongado y profundo sendero recesivo. Sin embargo, y aún pese a las denuncias de corrupción que surgieron en el último tramo de su gobierno, Menem fue reelecto en 1995, ya que las consecuencias de la crisis todavía no se habían manifestado en plenitud. Cavallo, por su parte, renunció en 1996 tras fuertes controversias políticas que lo enfrentaron con otros sectores del gobierno y con el propio presidente, siendo reemplazado por Roque Fernández.

Por entonces, el gobierno nacional —enfrascado en un desesperado intento de un ya muy desprestigiado Menem por acceder a un tercer mandato, cosa que finalmente no logró— volvió a incurrir en déficit presupuestario, el cual, por las propias limitaciones impuestas por la ley de convertibilidad, sólo podía financiar con endeudamiento, para colmo a tasas crecientes debido a las condiciones del mercado internacional de capitales. En diciembre de 1999 asumió la presidencia Fernando de la Rúa, como consecuencia del triunfo de una alianza entre el partido radical y el Frente País Solidario, una agrupación que había logrado introducir una cuña en el bipartidismo predominante durante el medio siglo precedente.

La nueva conducción económica, a cargo de José Luis Machinea, intentó atender en primera instancia el frente fiscal, con la premisa de mantener el esquema de la convertibilidad instrumentado ocho años atrás. De esa manera respondía a las expectativas de la sociedad, en la que aún estaba presente la memoria de las penurias sufridas por los largos años de inflación que culminaron con la crisis de 1989. Después de todo, durante “el tequila” el sistema había resistido de un modo bastante firme, aunque con caída del nivel de actividad y del empleo, evitando el pánico de ahorristas e inversores.

En consonancia con ello, Machinea trató de dar señales de austeridad fiscal, tras el relajamiento del final del gobierno anterior, planeando un severo ajuste de las cuentas públicas. Sin dudas, la instrumentación de una política contractiva era una decisión muy riesgosa (al menos, ateniéndose a lo que sostiene la mayoría de los teóricos al respecto)

cuando los indicadores mostraban que la economía empezaba con lentitud a salir de la recesión que venía arrastrando desde hacía dos años.

En efecto, los aumentos de impuestos y recortes en el gasto no produjeron los resultados esperados por las autoridades: no hubo flujo de nuevos capitales y la producción volvió a estancarse. A fines de 2000 se debió recurrir a un financiamiento de emergencia de organismos internacionales, y en mayo de 2001 comenzó una salida de depósitos del sistema bancario que proyectaba una muy potente luz de alarma generalizada. Como reflejo de la crisis, la mitad de las provincias argentinas ya habían lanzado sus propios bonos de emergencia que circulaban como medios de pago en las economías regionales, por lo que fueron conocidos como “cuasimonedas”.

La vorágine de los acontecimientos se devoró las gestiones de Machinea y de su efímero sucesor, el radical Ricardo López Murphy, muy combatido por su propio partido. De una manera quizá un tanto insólita, reapareció entonces en escena Domingo Cavallo, que ya no enfatizaba la cuestión de la solvencia fiscal sino el crecimiento y la competitividad; con tales argumentos, Cavallo justificó un aumento de los aranceles a la importación de bienes de consumo y una reducción de los impuestos a la producción, que no tuvieron éxito. Mientras la confianza seguía evaporándose cada día, otras medidas de corte fiscal instrumentadas casi con desesperación también fracasaron. La caída de los depósitos bancarios continuó, por lo cual el ministro instauró una limitación a la disponibilidad de dinero en efectivo por parte de los depositantes en cuentas a la vista, fijando para los retiros un límite máximo semanal. En forma paralela, se obligaba a realizar los movimientos que superaban esa suma mediante tarjetas de débitos. El público denominó a estas medidas que buscaban evitar la fuga de fondos del sistema como “el corralito”²⁴

Todo fue inútil, en diciembre el contexto de salida de capitales y virtual “crack” bancario determinó la renuncia de Cavallo y casi de inmediato lo hizo De la Rúa, en un marco de colapso institucional, desbordantes protestas y violencia callejera que lo obligó a abandonar la Casa de Gobierno en un helicóptero. La crisis alcanzaba así unos niveles de paroxismo casi sin precedentes.

Sobrevinieron después diversos hechos políticos que determinaron un interinato en la presidencia de Adolfo Rodríguez Saa que apenas duraría una semana, pero durante el cual declaró la mora de la deuda pública. Lo hizo en el Congreso Nacional ante la asamblea legislativa en pleno, cuyos miembros aplaudieron la medida con inusitado fervor. Con ese festejo de algo que en realidad representaba un fracaso económico del país, se terminaba de configurar un escenario que se nos ocurre digno de una tragicomedia disparatada.

La renuncia de Rodríguez Saa derivó luego en la asunción de Eduardo L. Duhalde al frente del Poder Ejecutivo, que nombró ministro a Jorge Remes Lenicov. Las nuevas autoridades derogaron rápidamente la ley de convertibilidad, con lo cual se pasaba a un mecanismo de “flotación sucia” del tipo de cambio²⁵ y, además, el gobierno quedaba facultado para emitir dinero sin respaldo. Al mismo tiempo, se actuó sobre el sistema financiero implantando el llamado “corralón”, que doblaba la apuesta del “corralito” al establecer la prohibición lisa y llana para retirar depósitos (a la vista y a

²⁴ GERCHUNOFF Y LLACH (2003)

²⁵ El tipo de cambio nominal es “fijo” cuando su valor lo establece alguna norma oficial (como en el caso de la ley de convertibilidad argentina vigente de 1991 a 2001), o de lo contrario es “flotante”. En este caso, se denomina “de flotación sucia” el sistema en que la autoridad monetaria interviene comprando o vendiendo divisas para influir en su precio, y de “flotación limpia” o “libre” cuando el gobierno deja actuar libremente a las fuerzas de ese mercado.

plazo), y el canje compulsivo de esos fondos por bonos públicos. Como consecuencia de ello, quienes habían depositado dólares estadounidenses terminarían recibiendo títulos que “pesificaban” sus acreencias, convirtiéndolas en pesos a una tasa de \$ 1,40 por cada dólar, sensiblemente inferior al aumento del tipo de cambio, que tras tocar los \$ 4.- se iba a estabilizar en torno a \$ 3.- Por su parte, los deudores que habían tomado préstamos con los bancos en aquella divisa, los devolverían al cambio de \$ 1.- Debido a ello, el gobierno iba a compensar más adelante a los bancos por esa diferencia de cambio (llamada “pesificación asimétrica”) entregándoles títulos de deuda.²⁶ El cuadro parecía capaz de seguir agravándose *sine die*, con una economía desquiciada en la que el incumplimiento de los contratos y la inseguridad jurídica eran moneda corriente.

Hubo un traslado de estos desequilibrios a los precios de los artículos de consumo, generándose una inflación de aproximadamente 40% en los primeros seis meses de 2002, lo cual, dado que los salarios no aumentaron, perjudicó a los trabajadores, jubilados y perceptores de ingresos fijos en general. Además, el colapso provocó el cierre de muchas empresas y aumentó el empleo informal, provocando un dramático aumento de la pobreza con todas sus secuelas sobre la vida social. Tratando de aplicar un paliativo ante tan grave situación, y adoptando una iniciativa de diversas organizaciones no gubernamentales, el gobierno instauró un programa de asistencia denominado “Plan Jefas y Jefes de Hogares”, financiado en parte por el Banco Mundial y orientado a proporcionar un ingreso básico a los segmentos de la población más castigados por la crisis.

En abril de ese año asumió la cartera económica Roberto Lavagna, quien buscó retomar la iniciativa oficial y contener el desborde. Para esa misma época, algunas actividades agrícolas vinculadas a la exportación comenzaron a recuperarse con firmeza, beneficiadas por el tipo de cambio alto y por el coincidente aumento de los precios de los productos primarios en el mercado internacional.²⁷ Entre tanto, ciertas ramas industriales empezaron a producir una gama de bienes que habían dejado de importarse tras la devaluación, aunque con un ritmo lento y afrontando las dificultades derivadas de la falta de crédito bancario. A partir de allí Lavagna consiguió una mejora de las cuentas públicas, por los mayores impuestos recaudados como consecuencia de la recuperación, en especial vía las retenciones a las exportaciones, lo que complementado con una firme política monetaria instrumentada por Alfonso Prat-Gay desde el Banco Central a comienzos de 2003, permitió detener la “caída libre” y empezar a sentar las bases para un reordenamiento económico del país.

7.9. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN TIERRA DEL FUEGO

En Tierra del Fuego, las elecciones de 1999 habían llevado al poder a la fórmula justicialista conformada por *Carlos Manfredotti*, de extracción gremial (fue dirigente del sindicato local de trabajadores de la televisión) y extensa actuación política previa como intendente de Ushuaia, diputado y senador nacional, y *Daniel Gallo*, funcionario

²⁶ La “originalidad” en materia económica que ha caracterizado tantas veces a la Argentina a lo largo de su historia, llegó en este caso a la invención de un neologismo. Así, se acuñó el término “pesificación” para designar de manera eufemística a lo que en realidad fue la ruptura de los contratos entre los ahorristas y los tomadores de préstamos en dólares y el sistema financiero.

²⁷ Quizá el papel que la fortuna suele jugar en la determinación del éxito o el fracaso de las políticas económicas no ha sido aún debidamente ponderado.

de la Aduana en Río Grande, quienes cosecharon así los frutos políticos de la debacle del segundo gobierno de Estabillo, signada como vimos por la insolvencia fiscal.

Conociendo la gravedad del cuadro, caracterizado por la virtual cesación de los pagos y la paralización de diversos servicios estatales, las autoridades electas operaron para lograr que la Legislatura les brindara —antes de su asunción, prevista para enero de 2000— un mecanismo destinado a modificar de manera drástica esa situación. La negociación, que habría incluido al gobernador saliente, posibilitó que el justicialismo presentara un proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2000 que contemplaba, además de las previsiones de ingresos y gastos, diversas medidas de restricción de las erogaciones. La misma Legislatura que a principios de diciembre de 1999, ante la presión gremial, había sancionado una “ley antiajuste”, aprobó el día 15 de ese mes la nueva norma presupuestaria con los agregados “proajuste” reclamados por la administración entrante.²⁸

Así fue que el nuevo ministro de economía, *Alberto Revah*, se dedicó a atender el frente de las cuentas públicas en forma prioritaria. Tal como había ocurrido apenas cuatro años atrás, se debió recurrir a una convocatoria de acreedores *sui generis*, mediante un nuevo proceso de verificación de los créditos de proveedores y contratistas; sólo que a diferencia de lo que ocurre en el ámbito privado, donde para tratar de evitar la quiebra, el deudor presenta a sus acreedores (bajo la supervisión de un juez) una propuesta de pago que suele incluir quitas y/o períodos de espera y puede o no ser aprobada, en el caso fueguino los poseedores de acreencias verificadas en sede administrativa por la contaduría general (tras gestiones que en algunos casos duraron meses) resultaron objeto de descuentos compulsivos antes de la liquidación y pago por parte de la tesorería.

Junto con este duro tratamiento de la deuda flotante, se aplicó un severo programa de ajuste de gastos mediante los instrumentos previstos en la ley de presupuesto N° 460, que incluyeron la reducción de 30% en los salarios de los empleados estatales y la derogación de los estatutos especiales para los docentes y los empleados del Banco oficial, junto con más recortes en las transferencias al sector privado. Por el lado de los ingresos, se obtuvo del gobierno central un adelanto de fondos de la coparticipación impositiva y un préstamo del Banco de la Nación con destino a la atención de los compromisos urgentes de la tesorería, complementado con una reprogramación de la deuda consolidada para lo cual la provincia adhirió a un programa específico de las autoridades federales.²⁹ En ese marco se abrió también una renegociación con la empresa contratista de la obra de Caleta La Misión, con la que se terminó acordando una condonación de los gastos improductivos.³⁰

No obstante ello la capacidad operativa del gobierno, con la industria y el comercio soportando los efectos de la fuerte recesión iniciada en 1998, seguía muy acotada, comprimiéndose aún más cuando al complicado cuadro local se sumó el devastador efecto de la crisis nacional de 2001. Los conflictos sindicales se generalizaron, en particular con los gremios estatales, agregándose a ello acusaciones y denuncias por falta de transparencia en el manejo de fondos públicos, así como quejas del arco político opositor y de organizaciones no gubernamentales por el deterioro de la

²⁸ RAMONET (2007)

²⁹ PLANEAMIENTO (2001)

³⁰ RAMONET (2007)

calidad institucional.³¹ Promediando el mandato Revah pasó a ejercer como ministro coordinador, siendo reemplazado en la cartera económica por *Héctor Cardozo*.

Aún teniendo en cuenta como atenuante las repetidas turbulencias provocadas por factores exógenos (en esencia, aludimos a los avatares de la economía nacional ya comentados), el desempeño fueguino durante la segunda mitad de la década de los noventa había sido francamente poco satisfactorio. Ello se evidencia en el hecho de que el valor del PBG a precios constantes para el año 2000 resultó inferior al de 1993. Si inscribimos este dato en el contexto de sostenida expansión demográfica que siguió caracterizando a la Provincia en esa época, concluiremos que no sólo la capacidad económica no se expandió siquiera en la medida exigida por el incremento de la población sino que se contrajo, lo que por cierto contribuye a explicar los problemas de ocupación de la mano de obra ratificados por los indicadores básicos del mercado de trabajo en el mismo período.

Por otra parte, la evolución de la distribución del ingreso tuvo un carácter regresivo, ya que el 20% más pobre de los hogares³², que en mayo de 1995 percibía el 5.7% del ingreso total, recibió cinco años más tarde el 4.9%.

De modo que la implosión generalizada de 2001 se produjo en un contexto local que ya mostraba nítidas señales de deterioro. Cuando a los problemas del fisco se agregaron en el ámbito privado las consecuencias inmediatas de la devaluación y la caída del consumo, que afectaron de manera muy dura al sector más dinámico de la economía, el panorama resultante no podía ser más complejo.

³¹ IBÍDEM

³² En el lenguaje técnico, se trata de los hogares que integran el primer quintil de los cinco en que se los divide para este tipo de estudios.

EPÍLOGO

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

*“El economista debe estudiar el presente
a la luz del pasado y con vistas al futuro”*

JOHN MAYNARD KEYNES

*“Uno puede encontrar psiquiatras que testifiquen
a favor de cada posición sobre cada caso en particular.*

Lo mismo ocurre con los economistas”

GEORGE STIGLER

Quizá por no hacer una adecuada evaluación de los riesgos a asumir, o tal vez debido a excesos de entusiasmo por satisfacer la consigna formulada por nuestro célebre mentor nacido en Cambridge que abre la parte final de este libro, lo cierto es que los economistas solemos quedar con demasiada frecuencia en la desagradable posición de tener que explicar las razones por las cuales no se cumplieron nuestros pronósticos. En defensa de la profesión, aduciremos que en los últimos años acertar previsiones se ha convertido en un asunto bastante más complejo que lo habitual dadas las características cambiantes –y hasta espasmódicas- de la realidad socioeconómica; particularidad por otra parte muy acentuada en la Argentina, donde muchas veces lo que era cierto y aceptado por la mañana, termina catalogado como falso y arrojado con desprecio al canasto de la basura esa misma noche. No obstante, con la necesaria humildad y aceptando que entramos en un terreno fangoso, luego de nuestra recorrida por el pasado económico de Tierra del Fuego intentaremos desde la actualidad orientar nuestra mirada al futuro.

CAPITULO 8 – CRISIS, CAÍDA, RECUPERACIÓN Y... NUEVA CRISIS

8.1. TIERRA DEL FUEGO DESPUÉS DEL TEMBLOR

Si bien desde una perspectiva de largo plazo debemos admitir que la economía provincial había experimentado unos cambios cualitativos de gran importancia y signo positivo, una mirada sobre la coyuntura a finales de 2001 y comienzos de 2002 encontraba datos preocupantes: el muy delicado estado de las finanzas públicas, un desempleo creciente, la ausencia de inversiones —tanto públicas como privadas— y la caída en el consumo, cuestiones que se sumaban a las gravísimas complicaciones derivadas del colapso en el orden nacional. Este último aspecto se hizo sentir de manera muy acentuada, como hemos apuntado, en el sector que venía cumpliendo el rol de “locomotora” de la economía provincial.

En efecto, la tremenda crisis descargó sobre la industria manufacturera dos formidables impactos, que recayeron al mismo tiempo sobre la estructura de costos y las ventas. Por un lado la devaluación de la moneda argentina elevó de manera dramática los precios de sus insumos importados: en una primera instancia los cuadruplicó, aunque luego el efecto se atenuó en forma leve, cuando la tasa de cambio se estabilizó, como dijimos, en torno a los \$ 3.- por unidad de la moneda estadounidense. Lo mismo ocurrió con el endeudamiento en divisas que muchas de las firmas mantenían en aquel momento. Por el flanco de las ventas, se redujo de modo drástico, hasta su virtual desaparición, la demanda del mercado nacional por los bienes de consumo durable elaborados por las principales plantas fueguinas.

Dicha situación tuvo como consecuencia inmediata un brusco desmoronamiento de la demanda de empleo y una mayor retracción del consumo en la Provincia, acentuando los problemas que venía soportando el comercio, mayorista y minorista, por la recesión que llevaba ya cuatro años de duración.

El escenario, sin embargo, se iría modificando de manera bastante rápida en un sentido favorable, al encontrar la economía fueguina las bases de su recuperación en factores inherentes a la propia crisis nacional.

Uno de ellos fue, de manera un tanto paradójica, la misma devaluación que torpedeó al sector fabril. En efecto, la elevación del tipo de cambio nominal, que por un lado encarece los precios en moneda local de los artículos importados, produce al mismo tiempo el abaratamiento de los bienes y servicios que se adquieren del resto del mundo en divisas (exportaciones).

La devaluación, entonces, tiene sobre los servicios turísticos demandados desde el exterior el mismo efecto que sobre las exportaciones de mercaderías, motivo por el cual los productos del turismo fueguino vieron así potenciar, vía precios, los atractivos ejercidos sobre los visitantes extranjeros. De tal modo, las actividades de los restaurantes, los hoteles, el comercio y los transportes mostraron muy pronto las claras señales de una firme expansión, con un casi inmediato correlato favorable en el nivel de empleo por tratarse de rubros con una intensa participación de mano de obra (“trabajo-intensivos”).

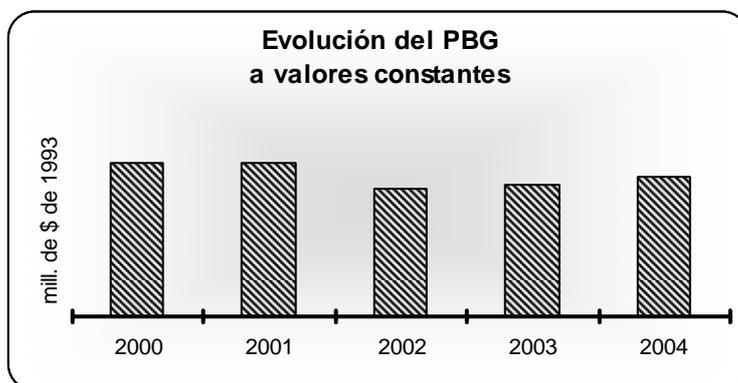
Esto fue acompañado por un no menos vigoroso proceso de inversiones en infraestructura edilicia que, en un contexto de virtual desaparición del crédito bancario, es muy probable que haya sido motivado por la obvia desconfianza de los ahorristas en un sistema financiero que había estallado apenas unos meses atrás. En términos más sencillos, estamos suponiendo que buena parte de ese flujo inversor provenía de fondos cuyos propietarios, anticipándose al “crack”, habían logrado mantenerlos a resguardo

del “corralón” impuesto a los depósitos bancarios por el ministro Remes Lenicov y que, siguiendo una tradición argentina arribada de la mano de los inmigrantes italianos y españoles un siglo atrás, buscaron refugiarse en “los ladrillos”. Esas inversiones, a las que se sumaron otras de origen externo, posibilitaron además un rápido eslabonamiento hacia la actividad de la construcción, sumando así otra señal positiva al mercado de trabajo local.

Un poco más adelante, desde fines de 2003 y hasta mediados de 2004, al compás de la recuperación del consumo doméstico en el orden nacional, la industria fueguina comenzó con lentitud a recomponer su situación, reiniciando la producción aunque a una escala mucho más reducida que la de sus momentos de cierto esplendor. Todavía el sector no alcanzaba a ejercer aquel vigoroso papel motorizador que lo había caracterizado, pero no es menos cierto que empezaba a emerger del profundo abismo en que había caído, y que eso constituía *per se* una señal alentadora.

Como señalamos antes¹, entre 2003 y 2005 la industria dispuso de una temporaria apertura del subrégimen promocional para nuevas iniciativas, en virtud del Decreto N° 490/03. En ese marco se hicieron 75 presentaciones, entre proyectos nuevos y ampliaciones, pero las excesivas demoras en las tramitaciones —en parte originadas por las prevenciones para no afectar actividades ya radicadas en el territorio continental— determinaron que fueran muy pocos los proyectos que llegaron a ponerse en marcha.

Las estimaciones provisionarias disponibles del PBG para el período 2000-2004 a valores constantes², confirman el repunte del nivel general de actividad, según se observa en el gráfico siguiente:



Sin embargo, los datos muestran también una cara negativa del prisma, puesto que el valor del indicador para 2004 resulta inferior en 10% al de 2000, el que a su vez —tal como señaláramos en la segunda parte de esta obra— había sido menor que el de 1993.

Analizando la situación desde el ángulo de los ingresos familiares, esta faceta preocupante del diagnóstico se confirma. En efecto, la situación del 20% más pobre de los hogares había continuado deteriorándose, ya que en 2002 el segmento percibió el 4,7% el ingreso total, una proporción inferior a la del 2000. También se obtiene una imagen negativa enfocando el asunto en términos absolutos, ya que en ese caso se comprueba que los ingresos totales familiares promedio del primer quintil fueron \$ 791.70 en mayo de 1995, \$ 710.50 en mayo de 2000 y \$ 528.65 en mayo de 2002.

¹ Ver Capítulo 7, apartado 7.7.

² ESTADÍSTICA Y CENSOS (2007a)

Trasladando otra vez la mirada a lo que el lugar común llama “la parte medio llena del vaso”, otras estadísticas ratifican la veloz secuencia “caída-recuperación” de la economía fueguina. Así, la producción física de la rama fabril electrónica registró un sostenido avance entre 2002 y 2006. Ello se verificó de una manera muy intensa en el caso de su “producto-insignia”, el televisor color, que creció 784% entre puntas, y también, aunque en forma más moderada, en otros artículos como las videocámaras (433%) y las autorradios (298%). Como esperable consecuencia de ello, creció el empleo del sector, fenómeno que se extendió al resto de sus distintas ramas. Comportamientos parecidos se observan en el número de turistas registrados en hoteles, los niveles de consumo de energía eléctrica y de gas (por red y envasado), los permisos de construcción y los volúmenes de las exportaciones de combustibles minerales.³

A propósito del último rubro mencionado, debemos señalar que si bien su expansión no tuvo un impacto directo sobre el empleo regional por tratarse de una actividad “capital-intensiva”, produjo un efecto positivo para las arcas provinciales por el consecuente aumento en las regalías, aunque de menor significación relativa que el registrado en otras provincias patagónicas. Un estudio reciente concluye que en este último aspecto influyeron menos el aumento en la producción y la escalada en el precio internacional del barril de crudo que la devaluación de la moneda argentina.⁴

De todos modos, y pese a que la mejora para los ingresos totales de la provincia recién puede calificarse como importante en el ejercicio 2004, no parece aventurado afirmar que operó como una ráfaga de oxígeno para la gestión de Manfredotti, quien sumando a ello la fuerte contención del gasto y el ya citado apoyo de programas del gobierno nacional⁵, logró administrar la crisis y llegar al final del mandato no demasiado maltrecho en ese aspecto. No obstante, el fuerte desgaste de la imagen política de su gobierno le iba a impedir acceder a la reelección que intentó conseguir en la contienda de 2003.

8.2 UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD (¿PERDIDA?)

Cuando en mayo de ese año asumió la presidencia Néstor Kirchner, ganador en la segunda vuelta de las elecciones convocadas por Duhalde, hacía ya varios meses que la economía nacional había iniciado un período de expansión llamativo, con tasas inusualmente altas (en torno al 8% anual) de crecimiento del producto, merced a la conjunción de dos factores: por un lado, la favorable coyuntura internacional representada por la expansión de la demanda de “commodities”⁶ y el consecuente crecimiento de sus precios, y por el otro una fase tardía de la ISI determinada por el tipo de cambio alto, que —además de potenciar las exportaciones— afectaba en forma negativa las importaciones de bienes industriales y por ende estimulaba la producción

³ *Ibidem*.

⁴ ELICABE (2007)

⁵ El Programa de Conversión de la Deuda Pública Provincial establecido por el Decreto N° 1387 de 2001, posibilitó a las jurisdicciones que adhirieron, canjear deuda instrumentada en títulos, bonos, letras o préstamos bancarios por bonos garantizados emitidos por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. A su vez, las provincias garantizaron al FFDP esa deuda con una parte de los futuros ingresos por Coparticipación Federal, beneficiándose con la “pesificación” de pasivos, la reducción de tasas y el alargamiento de plazos. Fuente: Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

⁶ Se denomina con este término inglés a los productos primarios en general. También se aplica por extensión a todos los bienes que no se diferencian entre sí por marca o precio, tales como la electricidad o la banda ancha de Internet. Los principales “commodities” que exporta la Argentina son los cereales, las oleaginosas (de las que la soja es la principal), la carne vacuna y el petróleo. En el caso de Tierra del Fuego, además de hidrocarburos exporta lana y productos de la pesca.

local de varias ramas fabriles. Este fue el punto de partida de lo que el economista Ricardo Arriazu definió como un *círculo virtuoso*: mejoras en la recaudación impositiva, en la situación fiscal, en el salario, en el empleo, en las ganancias empresarias y en la inversión, y reducciones en la tasa de interés⁷. Puede afirmarse también que ese buen desempeño en cierta forma allanó el camino al Poder Ejecutivo de Kirchner, quien anunció en la campaña electoral que en caso de triunfar confirmaría a Lavagna en su cargo, como en efecto sucedió.

La gestión ministerial dilató todo lo posible la decisión sobre la deuda pública que había sido repudiada en la breve administración de Rodríguez Saa, apuntando a consolidar la situación fiscal y a recomponer el sistema financiero. Como hemos dicho, la firme política monetaria operó con acierto, manteniendo alejado el fantasma de la inflación que en experiencias anteriores había surgido tras la devaluación.⁸ Por entonces todavía no había reaparecido el crédito bancario para las empresas, pero estaba claro que dicha herramienta sería necesaria cuando la capacidad ociosa del aparato productivo fuera cubierta y el mantenimiento de la expansión dependiera de nuevas inversiones.

En el frente fiscal, el crecimiento de la actividad tuvo como consecuencia una mayor recaudación impositiva, por lo que también aumentaba en forma considerable la coparticipación de esos recursos a las provincias. Además, las retenciones (impuestos) a las exportaciones, no coparticipables a las provincias, contribuían a consolidar una situación de superávit operativo que no se verificaba desde hacía décadas. Este panorama general del ámbito nacional, tanto en el plano de la producción como en el de la hacienda pública, permitía augurar la apertura de una ventana de oportunidad para la jurisdicción más austral del país.

Las elecciones fueguinas de mediados de 2003 consagraron a la fórmula de una nueva coalición local, el Frente de Unidad Provincial (FUP) integrada por un senador radical que antes había sido intendente de Río Grande, *Mario Jorge Colazo*, y un empresario de la construcción que había revistado en el justicialismo como asesor de Manfredotti, *Hugo Cóccharo*. La dupla justicialista Manfredotti-Gallo no consiguió la reelección pese a haber mantenido a duras penas cierto control sobre las desbocadas cuentas públicas, lo cual puede ser atribuido tanto a la impopularidad de las medidas de ajuste como a los mencionados cuestionamientos sobre aspectos políticos e institucionales, lo que había abierto la posibilidad de objetar la legitimidad de aquéllas.

Por otra parte, la conjunción entre un radical y un peronista, que tiempo atrás hubiera sido impensable, no era más que una expresión local de la profunda crisis de representatividad que afectaba a los partidos desde antes del colapso de 2001, y que había desembocado en un descalabro político de proporciones gigantescas. El dato de color estuvo dado por el hecho de pertenecer ambos a la ciudad de Río Grande, cuyo número de habitantes superior al de Ushuaia parece haber sido determinante en la arquitectura electoral de esa alianza: por sobre dudosas coincidencias programáticas o conceptuales, es muy posible que haya primado un pragmatismo que al menos a la luz del resultado de los comicios aparentaba ser exitoso.

El contexto de enero de 2004 en que le tocaba asumir, permitía augurar al gobierno de Colazo y Cóccharo si no brillo o lucimiento, al menos unas más que razonables posibilidades de llevar a cabo una gestión superadora de las anteriores. A las buenas noticias provenientes del ámbito nacional se agregaban el dato de un complejo industrial local que, aunque todavía con capacidad ociosa, estaba tecnológicamente actualizado y disponía de plantas modernas y en buenas condiciones de mantenimiento, junto con las evidencias de una ola de inversiones y un crecimiento de la demanda para

⁷ De un artículo publicado en "Clarín", de Buenos Aires, el 15 de enero de 2006.

⁸ Alfonso Prat-Gay continuó en la presidencia del BCRA hasta octubre de 2004.

el sector turístico que parecían no encontrar sus respectivos techos. Ambas actividades prometían ser capaces de liderar una expansión que se extendería a otros rubros, y por cierto que eso fue lo que sucedió desde fines de 2002 para continuar en los años siguientes, según creemos haber demostrado en los dos primeros apartados de este capítulo.

El problema no estaba en el ámbito privado sino —una vez más— en el plano de las finanzas públicas, donde varios indicadores coincidían en señalar la fragilidad del esquema. Sin embargo, también allí aparecían ventanas de oportunidades, tales como el crecimiento de la coparticipación federal al que ya aludimos y la predisposición de las autoridades nacionales a posibilitar que las provincias reordenaran sus finanzas⁹. El panorama hubiera merecido una consideración particular por parte de la nueva administración, ya que el desempleo si bien estaba en baja, rondaba todavía el 10%, mientras subyacían tensiones en el plano gremial (en particular, con los sindicatos estatales) que podían condicionar el de por sí escaso espacio de maniobra del gobierno en materia de política fiscal.

Las primeras medidas del gobernador entrante enviaron señales contradictorias a la sociedad. Por un lado, nombró ministro de economía a *Raúl Berrone*, cuyo desempeño como funcionario de carrera en la administración le permitía aquilatar gran experiencia y probada solvencia en materia presupuestaria y financiera, al par que le sumaba al gobierno sus buenos contactos en el ámbito del gobierno nacional con los niveles técnicos de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias. Pero esa decisión a priori acertada fue tomada al mismo tiempo que otra tan sorprendente como de inciertas consecuencias: el aumento del número de ministerios, de cinco a once, lo que a su vez generó la creación de numerosas secretarías, subsecretarías y otras reparticiones. Esto no podía menos que provocar severas dudas tanto respecto de la posibilidad concreta de llevar adelante una administración prudente y eficaz, como del futuro de las cuentas públicas, debido a las dimensiones del aparato estatal, que ya no eran sólo preocupantes sino que amenazaban con crecer.

Por otra parte, la praxis política de Colazo exhibió enseguida otras características distintivas. Quizá pretendiendo darle una dinámica de la que a todas luces la administración hasta entonces había carecido, el gobernador tomó como paradigma de su gestión el reemplazo o la rotación con inusitada frecuencia de los ministros y secretarios. En forma paralela, confrontó de modo abierto tanto con una Legislatura en la que no contaba con mayoría, como con los intendentes de Ushuaia y Río Grande, que no pertenecían a su agrupación; en este último nivel, la disputa se tornó agria, centrada en torno al desarrollo de las obras públicas y la coparticipación de fondos.

Las llamas de ese estilo hiperactivo y por momentos beligerante se propagaron demasiado pronto a las propias filas, alcanzando al mismo vicegobernador. Como consecuencia de la dura puja entre los máximos funcionarios gubernamentales, Berrone (vinculado políticamente a Cóccaro) debió dejar el elenco ministerial a escasos dos meses de haber asumido, habiendo podido plantear sólo los lineamientos de un programa de créditos subsidiados para pequeños emprendimientos productivos¹⁰ junto con algunas medidas que procuraban oxigenar las comprometidas finanzas estatales,

⁹ El desarrollo posterior de los acontecimientos puede hacer presumir que aquella vocación del gobierno central por ayudar tenía motivaciones más relacionadas con la construcción de poder que con la solidaridad federal, pero ello no invalida el carácter objetivo de esa política.

¹⁰ Se trataba del programa CRECE, financiado mediante el cobro de un adicional de medio punto en la alícuota del impuesto sobre los ingresos brutos y el aporte de los funcionarios políticos del 0,5% de sus sueldos, más una contribución voluntaria de la misma proporción por parte de los empleados de planta.

con lo que al menos se logró evitar que ese año hubiera que recurrir a la ayuda nacional.¹¹

El tiempo transcurría sin que el gobierno atinara a encontrar un rumbo definido en materia económica. Así, la ventana de oportunidad parecía a punto de cerrarse.

8.3. LA BOMBA DEL “MEGAPASE”

Berrone fue reemplazado por *Juan Manuel Romano*, proveniente del Movimiento Popular Fueguino, quien también podía exhibir experiencia tanto en el plano administrativo como en el político, puesto que había sido legislador provincial y funcionario en la Municipalidad de Ushuaia. Sin embargo, esas condiciones no resultarían suficientes para afrontar unas circunstancias bastante inesperadas.

Al igual que en el resto del país, desde algunos años atrás funcionaban, como hemos visto, unos programas de asistencia para desempleados, que apuntaron a paliar la situación de las personas que padecían dicha condición. En el peor momento de la aguda crisis de 2001/2002, la herramienta estaba justificada, pero dos años más tarde, cuando los indicadores cuantitativos y cualitativos coincidían en señalar que el sector privado transitaba un firme sendero de recuperación, su mantenimiento ya no parecía tan indiscutible. Más aún, el momento se presentaba propicio para que el Estado —en acuerdo con las empresas— encarara un plan de incorporación de esa fuerza laboral desocupada a la economía formal, aportando fondos para capacitación de aquellos trabajadores que carecían de los conocimientos demandados por el mercado.

De haberse llevado adelante una estrategia con tales lineamientos es muy probable que se hubieran conseguido, además, importantes beneficios para las arcas públicas. En efecto, el gasto fiscal transitorio destinado a esos planes de asistencia hubiera ido disminuyendo en la medida en que los trabajadores fueran absorbidos por las firmas privadas, aflojando en el corto plazo la presión sobre el tesoro y posibilitando en el mediano la liberación de recursos financieros estatales para otros fines.

Sin embargo, desde el más alto nivel gubernamental se tomó la insólita decisión de pasar a esos beneficiarios de planes sociales (cuyo número fue estimado *prima facie* en unas 4.000 personas) a la plantilla de personal permanente del Estado provincial. La medida, que el lenguaje popular bautizó enseguida como “megapase”, tomó de sorpresa a todo el espectro político local, incluyendo —según se deduce de sus expresiones públicas de aquel momento— al propio ministro de economía.

Colazo y sus principales colaboradores siguieron adelante con la iniciativa pese al revuelo que ella había provocado. De todos modos, en el ámbito político el debate no se centró —como hubiera sido de esperar— en las cuestiones de fondo que la extravagante decisión planteaba, sino en aspectos instrumentales. Así, cuando Romano trató de minimizar el impacto sobre el gasto planteando el ingreso de los nuevos agentes con el rango más bajo de la grilla (la “categoría 1”), lo cual hubiera sido apenas un paliativo, su iniciativa no tuvo éxito en el órgano legislativo, donde se terminó convalidando el megapase mediante una ley.

El presunto incumplimiento de los mecanismos legales de ingreso al Estado, incluyendo los requisitos de idoneidad, nacionalidad, edad y antecedentes de conducta personal, entre otros aspectos contemplados por el régimen jurídico vigente, no parece haber formado parte del análisis de ninguno de los distintos actores involucrados. Asimismo, tampoco hubo voces desde el campo sindical que recordaran la consigna —

¹¹ En ese primer tramo de la administración, la provincia reprogramó vencimientos por un total de \$ 256 millones de deuda financiera.

tantas veces planteada con anterioridad— del acceso al empleo público mediante la sustanciación de concursos ni que reclamaran por el respeto a la carrera administrativa, arrasada de hecho por el megapase. Sólo las autoridades municipales de Ushuaia y Río Grande se mantuvieron prudentemente al margen de la imparable correntada clientelista.

Es obvio que tampoco se ponderó si el Estado provincial necesitaba semejante cantidad de nuevos agentes, lo cual quedaría patentizado a los pocos días, cuando un alto funcionario del gobierno anunció la creación de un inaudito “banco de empleados”, ente que presumiblemente serían “depositados” los ingresantes hasta que se determinara en qué repartición cumplirían funciones, si es que ello alguna vez llegaba a ocurrir. Una atmósfera surrealista parecía cubrir la gestión gubernamental y el escenario político.

Las esquilas de la bomba del megapase afectaron además al sector privado, cuya demanda de mano de obra se encontró de buenas a primeras compitiendo con la de un sector público que no planteaba casi requisito alguno a la incorporación de personal, y dañaron también al cuerpo social, al institucionalizar al clientelismo con el falso rango de una política de Estado.

Como si esto fuera poco, la Provincia emitía hacia el resto del país una potente señal de estímulo para la inmigración, que se agregaba a las que venían lanzando con su dinámica pujante, la industria y las actividades relacionadas con el turismo, por lo que en poco tiempo recrudecerían las dificultades para el asentamiento de población por la estrechez del mercado inmobiliario. Ninguna de estas cuestiones parece haber sido evaluada no sólo por un gobierno incapaz de analizar la situación desde un enfoque estratégico, sino también por una oposición que no atinaba a definir un discurso alternativo sustentado en propuestas tendientes a cambiar un rumbo cada vez más incierto.

Romano, como dijimos, intentó maniobrar para que el impacto del megapase fuera lo menos lesivo posible para las finanzas provinciales, aunque no logró su propósito, y tras lidiar un tiempo más con la ríspida cuestión, terminó renunciando. Lo sucedió Roberto Murcia, que había tenido un breve paso por la cartera al comienzo del segundo mandato de Estabillo. La dinámica de cambios ministeriales que ya era un sello de la gestión colacista determinó que Murcia fuera reemplazado a los pocos meses por *Marcos Mora*, un militante justicialista de Río Grande. Antes de cumplir dos años de gobierno, Colazo había designado ya a cuatro ministros de economía: Mora sería el último de ellos.

Aquella hiperactividad a la que aludimos estuvo acompañada por un desorden administrativo y financiero que muy pronto tuvo efectos trascendentes. En efecto, en septiembre de 2005 una comisión investigadora de la Legislatura dictaminó el comienzo de un juicio político contra el gobernador, a raíz de una denuncia por irregularidades en la rendición del ejercicio fiscal 2004 y por incumplimiento en el envío de fondos coparticipables a la Municipalidad de Río Grande.¹² El proceso terminó con la destitución de Colazo, asumiendo entonces Cóccaro para ejercer la segunda mitad del mandato constitucional.

Con el cambio de titular del Poder Ejecutivo, regresó Berrone a la cartera de economía. Su segunda gestión estaría muy condicionada por el creciente deterioro fiscal, a lo que se agregaron los problemas derivados de la evidente debilidad política de Cóccaro, cuyos apoyos tanto en la Legislatura como en el gobierno central no parecían ser muy firmes. A las denuncias por supuestas irregularidades durante la gestión de

¹² RAMONET (2007)

Colazo siguieron cuestionamientos de la misma índole contra su sucesor, mientras los problemas de caja se resolvían en forma temporaria y, de modo inevitable, con mayor endeudamiento.

Berrone reflató el proyecto para constituir “Recursos Naturales S.A.” (RENASA), una empresa cuya propiedad mayoritaria quedaría en manos del gobierno (55%) pero contaría con participación de capitales privados, con la que esperaba mejorar los ingresos fiscales por regalías petroleras, de 12 a 21%. Pero esto, en caso de concretarse, constituía una posibilidad a mediano plazo, mientras la hoguera de las finanzas públicas ardía con intensidad creciente. Además, al poco tiempo de sancionarse la ley respectiva, el ministro de gobierno anunció que el Banco de Tierra del Fuego adquiriría el 40% del paquete accionario, con lo que el declarado propósito originario de dar participación a la inversión privada quedaba desvirtuado al alcanzar la concurrencia estatal el 95%. De todos modos, la empresa nunca empezó a funcionar y a mediados de 2007, la Legislatura derogó la ley de creación.

Lanzada la campaña para las elecciones de ese año, en las que buscaría un nuevo mandato, Cóccaro intentó reconstruir su espacio político otorgando una sucesión de aumentos salariales a los distintos gremios estatales, haciendo caso omiso de los datos sobre las muy precarias condiciones en que se debatía la tesorería; finalmente, ello derivó en la renuncia de Berrone, en mayo. Su sucesor, *Julio Del Val*, que había sido secretario de Hacienda en el gobierno de Manfredotti, cubrió el cargo hasta la realización de los comicios.

Pese a ese peligroso relajamiento de la política salarial y a un apoyo del gobierno nacional que, por cierto, no aparentaba ser todo lo entusiasta que podría haberse esperado, Cóccaro no logró imponerse en la contienda electoral, que fue ganada en segunda vuelta por la candidata del partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI)¹³, *María Fabiana Ríos*, acompañada por *Carlos Basanetti*. Ríos, tras desempeñar su profesión de farmacéutica en la Municipalidad de Río Grande y en la obra social del Estado fueguino, fue legisladora provincial (1999-2003) y diputada nacional (2003-2007), mientras que el abogado Basanetti había culminado una extensa carrera judicial al jubilarse en 2003 como Fiscal ante el Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego. A ellos les tocaría actuar en el paradójico escenario compartido por una economía privada casi floreciente y un fisco agobiado por su insolvencia y el desorden administrativo.

¹³ El ARI surgió como agrupación política en el ámbito nacional a fines de 2001, cuando la gestión del gobierno de la Alianza UCR-FREPASO estaba por desembocar en la gravísima crisis aludida con anterioridad.

CAPITULO 9 – FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

9.1. CONTEXTO NACIONAL: LAS DIFICULTADES DEL DISTRIBUCIONISMO

Como hemos visto, en varios momentos de la historia fueguina su desempeño económico no sólo no estuvo atado al del resto del país sino que llegó a transitar por andariveles bastante diferentes. Sin embargo, los profundos cambios estructurales experimentados en tiempos recientes por Tierra del Fuego, así como el desarrollo alcanzado por las nuevas tecnologías en comunicaciones y los avances en materia de transportes, han vertebrado una fuerte interdependencia con la marcha de tales asuntos en el orden nacional, lo que justifica enfocar este contexto como paso previo para evaluar las perspectivas locales.

Promediando la primera década del siglo XXI, el país continuó mostrando los signos de vigoroso crecimiento que ya se insinuaban con claridad en 2003, motorizado por el buen desempeño de las exportaciones de “commodities” y por la sustitución de algunas importaciones industriales. En dicho marco, el ministro Roberto Lavagna — quien había levantado a fines de 2002, siendo aún presidente Duhalde, las restricciones al retiro de fondos del sistema bancario— consiguió al año siguiente una reprogramación de los compromisos del fisco con los organismos financieros internacionales, como el FMI y el Banco Mundial. Ya durante la presidencia de Kirchner, en enero de 2005, Lavagna presentó la propuesta de reestructuración de la deuda pública con acreedores privados, que con una durísima quita sobre el capital, del orden de 75%, pretendía cerrar después de tres años lo que se considera el “default” más prolongado de la historia.

Por supuesto que, dado que ninguna medida de política económica es neutra, en el camino quedaron los perjudicados por esta decisión: *prima facie* los tenedores de los títulos públicos que entraron en el plan de canje, pero también los que no lo hicieron y para los cuales, en principio, no se elaboraron propuestas alternativas¹. Una parte menor de los bonistas que aceptaron el canje eran ahorristas individuales residentes tanto en el país como en el exterior, en tanto que la proporción más alta la conformaban las sociedades administradoras de fondos de jubilaciones, que habían sido obligadas a incorporar los títulos a sus carteras de inversiones hacia el final de la segunda gestión de Cavallo; va de suyo que la detracción del canje, entonces, implicó una proyección negativa para los haberes de los futuros jubilados de esas administradoras.²

La notable y firme expansión del nivel de actividad, con las exportaciones agropecuarias y la industria sustitutiva impulsando la economía, posibilitó al gobierno sostener el superávit primario (antes del pago de intereses) de las cuentas públicas, con el respaldo adicional del superávit en la balanza comercial. Estos “superávits gemelos” son elementos positivos, en tanto representan un crecimiento del ahorro (vía cuentas

¹ Los bonistas que no aceptaron el canje, en su mayoría residentes en el exterior, son denominados en el mundo de las finanzas con la expresión inglesa “hold-outs” (literalmente, tenedores que quedaron fuera). En su mayoría, han iniciado pleitos contra el Estado argentino en distintos tribunales internacionales.

² La cuestión del “corralón” fue la última de la trilogía en definirse, ya que recién en diciembre de 2006 la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia al avalar en un fallo la devolución de un depósito originalmente efectuado en dólares, en su equivalente en pesos convertido a un tipo de cambio de \$ 1.40 por unidad, más la tasa de inflación durante el período transcurrido y un interés de 4% anual. Atrás quedaban así cinco largos años de perjuicios dramáticos, reclamos desoídos, procesos judiciales y algunas frases célebres (“el que depositó dólares, retirará dólares”). De todos modos, es de suponer que las profundas heridas que los tres episodios sucesivos (corralito, default y corralón) abrieron en la confianza de inversores y ahorristas -argentinos y extranjeros- demorarán mucho en cicatrizar por completo.

públicas y sector externo) y como tales se fueron convirtiendo en los íconos de la política económica, aunque otros indicadores empezaron a enviar señales de alerta, si bien todavía leves.

Por un lado, desde el reemplazo de Prat-Gay por Martín Redrado en la presidencia del Banco Central y hasta el momento de escribirse estas líneas, la política monetaria se ha concentrado no tanto en su misión primaria y fundamental, que según su Carta Magna es preservar el valor de la moneda, sino más bien en mantener estable el alto nivel del tipo de cambio nominal, que la entrada de divisas por exportaciones presionaba a la baja, comprando los dólares ingresados por los exportadores al liquidar sus ventas. Puesto que ello tiene como contrapartida la inyección de pesos a la plaza, y este aumento en la oferta monetaria puede a su vez tener un efecto inflacionario, el BCRA procura esterilizarlo mediante la colocación de nueva deuda de corto plazo denominada en dólares. Así, ofreciendo semanalmente títulos conocidos por las siglas Lebac y Nobac (Letras y Notas del Banco Central) a plazos cortos y con altas tasas de interés en esa divisa, la autoridad monetaria ha tratado de absorber el exceso de moneda provocado por sus compras de dólares. El límite para el mantenimiento de esta política estará dado por la diferencia entre los rendimientos de los activos del Banco Central (reservas internacionales, redescuentos a bancos comerciales y adelantos al gobierno) y sus pasivos (circulante, encajes de los bancos y deuda en Lebac y Nobac), que en caso de resultar negativa generaría el llamado déficit cuasifiscal.

En el plano fiscal, entre tanto, el gobierno profundizó la utilización de los subsidios a distintas actividades (como, por ejemplo, el dirigido al transporte público de pasajeros en la ciudad de Buenos Aires, entre muchos otros servicios) y la intervención en algunos mercados, como el de la energía, para estimular en forma indirecta el gasto de las familias y, con ello, la demanda agregada. Esta política de subsidios pretendía, asimismo, suplir los desestímulos a la inversión derivados del congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, establecido por el propio gobierno. En este caso, la alarma fue activada por el fuerte crecimiento del gasto estatal determinado por esa conducta fiscal, a un ritmo superior al del incremento de los ingresos, lo que además hacía presagiar una mayor presión tributaria futura sobre las empresas para mantener el superávit. Un detalle que merece comentarse es que la instrumentación de la política tarifaria y de los subsidios a diversas actividades productivas y de servicios, pese a su indudable influencia sobre la macroeconomía, no está a cargo de la cartera económica sino de la de planificación federal.

Lavagna dejó el ministerio a fines de 2005, siendo sucedido por Felisa Miceli, quien a su vez fue reemplazada a mediados de 2007 por Miguel Peirano. Con estos funcionarios se acentuó el lineamiento general expansivo de la política económica, acompañado por un sensible aumento del gasto público, mientras el comportamiento de los precios comenzaba a adquirir características preocupantes. El gobierno reaccionó reforzando las regulaciones de los mercados de bienes de consumo, mediante intervenciones de la Secretaría de Comercio Interior que buscaban alcanzar acuerdos sobre precios con las empresas (que en muchos casos se parecieron demasiado a controles lisos y llanos), las cuales —pese a la intensidad de la presión oficial— no lograrían los resultados perseguidos³.

La insistencia oficial en este temperamento es llamativa, dado que la inutilidad de los controles de precios como instrumentos antiinflacionarios está confirmada por numerosas experiencias a través del tiempo, y a lo largo y ancho del planeta. El ejemplo

³ Además, desde fines de 2006, numerosas denuncias echaron un manto de dudas sobre la calidad de las estadísticas económicas oficiales, comenzando por las de los precios. Varias de ellas provinieron de los propios estamentos técnicos del INDEC, y señalaron manipulaciones en los procesos de confección de los distintos indicadores.

quizá más conocido y bien documentado de la antigüedad es el del emperador romano Diocleciano, quien fracasó en el propósito de domesticar la inflación mediante controles de precios pese a que su “*edictum de pretiis maximis rerum venalium*”, emitido en el 301 de la era cristiana, advertía a los habitantes del Imperio que “...*si alguno tiene la osadía de actuar contra lo dispuesto en esta norma, será condenado a la pena capital*”.⁴ Hubo numerosas iniciativas comparables en objetivos y resultados a ésta, tanto previas —entre ellas, las disposiciones insertas en el Código de Hammurabi de hace 3.700 años y las normas impuestas en la China de la época de Confucio y la Grecia socrática— como posteriores, desde la fracasada acción durante la segunda guerra mundial de la “Oficina de Administración de Precios” estadounidense (en la que trabajaba el luego renombrado John K. Galbraith) hasta los frustrantes ensayos ejecutados en la Argentina durante los dos primeros gobiernos peronistas y el de Alfonsín. De lo que no parece haber registros, ni antes ni después, es de casos exitosos.

En diciembre de 2007 asumió la presidencia Cristina Fernández de Kirchner, quien triunfó en las elecciones con el respaldo de su antecesor y esposo. La nueva titular del Ejecutivo designó como ministro de economía a Martín LoustEAU, un cambio que no hacía presagiar modificaciones importantes en los lineamientos de la política macroeconómica.

En efecto ello no varió, pero tampoco lo hizo la tendencia inflacionaria, que aunque negada desde el oficialismo, terminó por instalarse como un problema que amenazaba con agravarse. El quid de la cuestión radicaba en una demanda agregada creciendo más rápidamente que la oferta de bienes y servicios, lo cual desembocaba en un aumento de la cantidad de dinero que la política de esterilización del Banco Central no alcanzaba a neutralizar por completo y que derivaba en aumento de los precios. Este asunto, que se tornaba sensible en un país con graves antecedentes en la materia, amenazaba con derivar en una peligrosa puja distributiva que a su vez podía desembocar en una espiral de aumentos de precios y salarios.⁵

Hay que decir que la situación no resultaba inédita ni se carecía de estudios al respecto. Por ejemplo, hacía bastante tiempo que el economista argentino Ricardo Ferrucci, refiriéndose a las políticas predominantes en el país en los períodos 1946-1955 y 1973-1976, que él llamó Modelo Nacional Distribucionista Versión Fuerte (MNDVF) y que tuvieron muchos puntos en común con el paradigma en vigencia desde 2002, había señalado que su adopción requiere el empleo de ciertos instrumentos (controles de precios, financieros y de cambios) que a su vez exigen incrementos en el gasto estatal y, por lo tanto, en la presión tributaria, todo lo cual puede provocar diversos problemas: por un lado tensiones inflacionarias, y por el otro desaliento a las exportaciones y a la inversión externa, necesaria para incrementar la oferta agregada.⁶

Más cercana en el tiempo, una investigación privada basada en el relevamiento sistemático de datos en pequeñas y medianas industrias de distintos ámbitos del país, reseñaba las cuestiones identificadas como los principales problemas a corto y mediano plazo por ese segmento del empresariado nacional, coprotagonista del resurgimiento post crisis de 2001 con la fase tardía de la ISI a que aludimos en el Capítulo 8. Entre ellos, el aumento en los costos de producción y su consecuente impacto negativo sobre la rentabilidad, y las dificultades en el abastecimiento de energía se destacaban por su probable incidencia negativa en materia de evolución de los precios y de la inversión.⁷

⁴ MARTÍNEZ COLL (2001b). Diversos autores coinciden en asignar al desborde fiscal e inflacionario de la época de Diocleciano como el comienzo del fin del Imperio.

⁵ LAVEGLIA (2007)

⁶ FERRUCCI (1991)

⁷ DONATO (2008)

La coyuntura del primer semestre de 2008 presentaba, es cierto, importantes diferencias con las de los períodos a que se refería Ferrucci, en particular por el alto nivel de reservas, la continuidad de un contexto internacional favorable y el superávit fiscal, y debido a ello no podía augurarse en el corto plazo un desenlace tan problemático como los que se produjeron en 1952 y 1975. Sin embargo, el cuadro general presentaba aristas críticas no desdeñables, como la tasa de inflación, el crecimiento del gasto público y una tendencia al aislamiento del resto del mundo, que ya habían tenido repercusiones negativas.⁸ A ello se agregaban las turbulencias políticas ante la aplicación de medidas que incrementarían la presión tributaria al sector exportador, para plantear importantes incógnitas cuya resolución exigiría una “sintonía fina” por parte de los diseñadores de la política económica nacional, tanto en los aspectos fiscales como en los monetarios.⁹

9.2. INSOLVENCIA FISCAL Y ROL DEL ESTADO

Como lo hemos señalado en el Capítulo 3, las administraciones provinciales disponen en la Argentina de un menú de herramientas bastante exiguo para influir en los asuntos económicos, que se limitan a algunos rubros de la política fiscal y muy poco más.

Por el lado de los ingresos, las provincias han delegado casi todas sus facultades tributarias en el Estado Nacional, que a su vez coparticipa a las distintas jurisdicciones con arreglo al régimen respectivo. De la Constitución surge además que quedan fuera de este esquema los impuestos al comercio exterior, es decir los aranceles a las importaciones y los derechos de exportaciones.

Una novedad más o menos reciente relacionada con este aspecto es la utilización en el sector público del mecanismo de los fondos fiduciarios, que se emplea en el ámbito privado para posibilitar que el propietario de un activo —por distintas motivaciones— ceda a terceros su explotación en forma temporaria. El sistema, también denominado de fideicomisos, viene siendo adoptado desde hace una decena de años en la esfera del gobierno nacional para el financiamiento de obras públicas, argumentándose para ello que presenta ventajas en términos de agilidad en las tramitaciones; sin embargo, tiene otras dos características que cabe recordar. Por un lado, los fondos canalizados a través de estos fideicomisos no integran el presupuesto general y por lo tanto, no están sujetos a la normativa y los controles de la contabilidad pública; además, ello contraría el principio doctrinario que establece que todos los gastos del Estado deben estar comprendidos en el presupuesto. Por el otro, algunos proyectos contemplan que los fondos necesarios sean captados mediante la aplicación de cargas tarifarias a los usuarios del servicio al cual va a ser destinada la inversión, sobre las cuales las provincias no percibirán participación alguna.

El grueso de los ingresos fiscales provinciales que proviene de la coparticipación federal, así como los derivados de los impuestos locales, tienen una evolución que está correlacionada de un modo directo con la del nivel general de la actividad económica del país. En cuanto a las regalías por combustibles, varían en función del ritmo de la explotación, de los precios y del tipo de cambio; agregaremos, también, que el carácter no renovable de tales recursos naturales aconseja evitar la asignación de esos fondos a la atención de gastos corrientes.

⁸ CEPAL (2008). Un informe de este organismo daba cuenta de la sensible disminución de la porción recibida por la Argentina del total de inversión extranjera directa (IED) dirigida a la región latinoamericana.

⁹ En abril de 2008 el ministro Lousteau renunció a su cargo, siendo reemplazado por Carlos Fernández.

En cuanto a las erogaciones, es posible que su crecimiento en épocas de auge económico resulte explicado en cierta proporción por la Ley de Wagner, que sostiene que a medida que aumenta el ingreso nacional per cápita, el gasto fiscal per cápita lo hará en una proporción mayor.¹⁰ Sin embargo, esta variable ha venido registrando en Tierra del Fuego un comportamiento creciente tan acelerado —para peor, a un ritmo que supera al de los ingresos— como para generar una brecha de financiamiento que ha debido ser cubierta mediante un fuerte endeudamiento.

Otro elemento induce a concluir que tan peligroso comportamiento del gasto público tiene una correlación muy fuerte con la política de empleo de la administración. En efecto, si se analiza la evolución de la planta ocupada de personal entre 1989 y 2004, se advierte que mientras para el total de las provincias el empleo público creció un 30.2% y en la región patagónica lo hizo 29.4%, en Tierra del Fuego registró un aumento de casi 86%¹¹. Se trata sin duda de un valor muy alto, aún teniendo en cuenta que durante el período analizado la provincia constituyó su Poder Judicial, lo cual requirió el ingreso de un número significativo de agentes. Por otra parte, si el cálculo es corregido considerando que al año siguiente se concretó la incorporación de unos 4.000 agentes por el “megapase” decidido por Colazo, el guarismo trepa a un casi insólito 174%. No puede soslayarse en este punto que el fuerte impacto financiero de semejante aumento del número de cargos se vio reforzado por la errática política salarial, comentada en el Capítulo precedente, que llevó a cabo el gobierno de Cóccaro en la etapa previa a las elecciones de 2007.

Con estos datos a la vista, se comprenden tanto las severas dificultades que afectaban en la coyuntura de mediados de 2008 a la tesorería provincial para atender sus compromisos financieros, como la gravedad estructural del cuadro, en el que se destacaban al menos tres puntos críticos:

- Una proporción muy alta del presupuesto total orientada a atender erogaciones corrientes, y a su vez una parte significativa de ese monto (sueldos y cargas sociales, coparticipación a municipios e intereses de la deuda) revistiendo un carácter rígido, dado que no pueden ser modificados a la baja por la simple voluntad política del Poder Ejecutivo.¹²
- Una capacidad de financiamiento propio (determinada por la proporción de recursos provenientes de impuestos y tasas locales respecto de las erogaciones corrientes) muy reducida y con tendencia a decrecer.
- Un nivel de endeudamiento muy elevado, aún inscribiéndolo en el contexto global de las finanzas provinciales, en el que este rasgo ha adquirido un carácter endémico. Al respecto, resulta muy llamativo que Tierra del Fuego ocupara en 2006 el sexto puesto (sólo superada por Formosa, Río Negro, Chaco, Jujuy y Neuquén, en ese orden) en un ranking de las provincias argentinas clasificadas según su deuda pública per cápita, y con un valor ubicado 47% por encima de la media.¹³

Al considerar las consecuencias de estos elementos, se visualiza de qué maneras condicionan la acción gubernativa. Por un lado, el volumen y la rigidez del gasto corriente absorbe los recursos provenientes de impuestos locales y coparticipación federal en proporciones tales que resulta afectada la capacidad de decisión del Estado provincial en materia de obra pública, puesto que el financiamiento de esta última

¹⁰ NÚÑEZ MIÑANA (1998). Esta relación fue formulada por primera vez por el economista alemán Adolf Wagner (1835-1917), por lo cual se la conoce con su nombre.

¹¹ ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2007)

¹² El proyecto de ley de presupuesto 2008 remitido por el Poder Ejecutivo a la Legislatura, establece que 92.6% del total de gastos corresponde a erogaciones corrientes.

¹³ Datos elaborados por el autor en base a información de ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2007) e INDEC (2007). Los valores de deuda pública tomados no incluyen la flotante.

dependerá en grado creciente de asignaciones específicas del presupuesto nacional. Recordemos además que mientras se mantenga la emergencia económica declarada por el gobierno central, estas asignaciones no se definen en su ámbito natural, que es el Congreso, sino que dependen de decisiones administrativas del Poder Ejecutivo.

Para ensanchar el exiguo margen de financiamiento propio, por el lado de los ingresos se visualizan dos tipos de estrategias: disminuir la evasión impositiva e incrementar la presión aumentando alícuotas y reduciendo exenciones. Mientras que la primera requiere de una mejora en la administración tributaria, lo cual incluye capacitación de personal y equipamiento, la segunda afronta un techo determinado por la viabilidad y continuidad de las actividades productivas sobre las cuales se pretenda aplicarla.¹⁴ Un intento de ampliación de dicho margen puede ser encarado también por el lado de los egresos, pero en el caso fueguino la apuntada rigidez del gasto lo torna asaz dificultoso.

En cuanto al endeudamiento, parece difícil que pueda seguir aumentando ni siendo reestructurado *ad infinitum*, toda vez que la conducta esperable de quien presta (se trate de instituciones financieras privadas o públicas, o del gobierno nacional) es que en algún momento manifieste su preocupación por las posibilidades de recuperar su dinero. Llegada esa instancia, todo acreedor reaccionará ya sea aumentando el costo de sus préstamos (tasa de interés), exigiendo mayores garantías o incluso negando más alargamiento de los plazos. Esto también condiciona las posibilidades del gobierno de endeudarse para invertir en infraestructura y equipamiento. Además, en el caso de lograrse la suscripción de deuda nueva, ello generará en forma automática un aumento del déficit, por los intereses devengados.

La insolvencia fiscal no sólo afecta en forma negativa la calidad de los servicios esenciales que el Estado proporciona a la comunidad, así como sus posibilidades para brindar asistencia a sectores pauperizados de la población. Las restricciones en la inversión pública también restan financiamiento al sector de la construcción, que en condiciones normales ha mostrado ser capaz de aportar gran dinamismo tanto al mercado de bienes como al laboral.

Lo preocupante del cuadro es que se inscribe en una coyuntura muy particular en el plano económico. En efecto, mientras la situación general siguió siendo favorable como consecuencia del sostenido crecimiento experimentado por el nivel de la actividad privada, tanto en el orden nacional como en el provincial, los recursos tributarios mantuvieron unos valores muy elevados en términos reales. Pero desde mediados de 2008 en adelante, una serie de acontecimientos (dos de ellos fueron los principales: el bloqueo legislativo a la iniciativa del gobierno nacional para aumentar las retenciones a las exportaciones, por un lado, y la crisis internacional, por el otro) determinaron que el ciclo de expansión de la economía se atenuara, con lo que el esquema financiero del sector público fueguino ingresaba en zona de muy alto riesgo.

Así como la resolución de los problemas de la coyuntura macroeconómica nacional habrá de requerir, en nuestra opinión, altas dosis de buen criterio por parte de los responsables, la fragilidad de las cuentas públicas fueguinas exigirá también una sensibilidad extrema de sus gobernantes y un conjunto de decisiones políticas que de una u otra manera derivarán en una reformulación de las relaciones financieras del Estado provincial con el conjunto de la comunidad. Considerando todo esto, podemos afirmar que las autoridades provinciales afrontaban, sin duda, un desafío de proporciones gigantescas.

¹⁴ El conflicto surgido en marzo de 2008 entre el gobierno central y los productores agropecuarios en torno al nivel de los impuestos (retenciones) a las exportaciones, es una elocuente prueba de esta limitación.

9.3. EL MERCADO LABORAL: UNA BUENA NOTICIA

Los analistas especializados en el mercado de trabajo definen a la fuerza laboral como el conjunto de los habitantes de un país o una región que participa de la producción de bienes y servicios, lo que en términos técnicos conforma la *población económicamente activa* (PEA). Desde el punto de vista estadístico, además, la PEA está compuesta por los ocupados y los desocupados, por lo que el concepto excluye a estudiantes, amas de casa y jubilados.

La proporción que la PEA representa sobre la población total es conocida como *tasa de actividad*. Cuanto más alto resulte el valor de esta tasa, mejores serán las perspectivas de la economía, ya que ello significa que hay una proporción elevada de personas dedicadas a la producción o que buscan trabajar. Por su parte, la *tasa de empleo* surge de la relación entre la población ocupada y la total, por lo que también es deseable que alcance guarismos elevados.

El porcentaje de las personas sin empleo (y que buscan obtenerlo) entre la PEA es conocido como *tasa de desocupación*, siendo un objetivo de las políticas económicas que se mantenga en niveles bajos.

Además de estos aspectos, interesa al análisis del mercado laboral la *tasa de subocupación*, que relaciona a los subocupados con la PEA. Se definen como subocupadas a las personas que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y desean trabajar más, categoría que a la vez discrimina dos grupos: el de los *subocupados demandantes* y el de los *no demandantes*, según se encuentren buscando o no otra ocupación.

En la Argentina estas variables son medidas a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ya mencionada en el Capítulo 1 de este libro. La encuesta se lleva a cabo con periodicidad regular, en cooperación con las oficinas estadísticas oficiales de las provincias.

En el cuadro siguiente mostramos los resultados de la medición de la EPH para la Tierra del Fuego, correspondientes al quinquenio 2002-2006, con los principales indicadores de la evolución del mercado. Al respecto es necesario hacer una advertencia. En virtud de un cambio de metodología en la encuesta, a partir de 2003 los datos corresponden a períodos semestrales, lo cual impediría *stricto sensu* una comparación con lapsos anteriores. Para salvar en parte esta limitación, hemos recurrido al arbitrio de utilizar los datos de los segundos semestres de 2003 a 2006, presentándolos junto con los de octubre de 2002 a fin de abarcar de ese modo un período de cinco años; asumimos de esta forma el supuesto de que el sesgo derivado de ello no resulta significativo para los propósitos de este análisis.

<i>Evolución de los indicadores del mercado laboral 2002 – 2006</i>					
<i>Período</i>	<i>Tasa de</i>				
	Actividad	Empleo	Desocup.	Suboc.dem.	Suboc.n/d
Octubre 2002	40.0	33.7	15.6	8.1	5.4
2º sem. 2003	39.4	35.6	9.5	4.2	1.7
2º sem. 2004	45.2	40.7	9.9	4.8	3.5
2º sem. 2005	45.6	42.0	7.8	3.7	1.3
2º sem. 2006	48.3	44.9	6.9	2.5	1.6

Fuente: ESTADÍSTICA (2007a)

Es evidente que el comportamiento de los indicadores resulta compatible, en términos generales, con el diagnóstico sobre la evolución positiva que la economía de Tierra del Fuego ha venido registrando en los primeros años del Siglo XXI. En efecto, las tasas de actividad y de empleo coinciden en mostrar una tendencia ascendente, alcanzando ambas sus valores más altos al final del período analizado. Por su parte, la tasa de desocupación perforó el piso de los dos dígitos en el segundo semestre de 2003, para continuar descendiendo y llegar al valor mínimo del período en 2006. Similar trayecto positivo han recorrido las dos tasas de subocupación.

Esta visión de conjunto es propia de una economía en expansión, con fuertes niveles de inversión y creación de puestos de trabajo.

Para completar el enfoque, debe agregarse que el primer quintil de los hogares experimentó una recuperación de su ingreso promedio, alcanzando en 2006 un 5.3% que de todos modos todavía resultaba inferior al valor de 1995.

9.4. LA POBLACIÓN COMO DILEMA

A lo largo de su historia, la de la población ha sido siempre una cuestión trascendente para Tierra del Fuego. Hasta 1980, el problema —compartido con otras jurisdicciones patagónicas— era su escasez relativa, determinada por un conjunto de factores geográficos, climáticos y económicos de los cuales nos hemos ocupado en otras partes de este libro. Pero en torno a ese año comenzó un proceso migratorio de características extraordinarias por su rapidez e intensidad, que con muy pocas intermitencias ha continuado hasta el presente. Ello fue generando una creciente demanda por servicios estatales esenciales, así como de soluciones habitacionales y otras prestaciones conexas, que al desbordar las posibilidades de satisfacerlas por parte del sector privado, se dirige en forma inmediata al Estado provincial.

Las estimaciones disponibles acerca de la evolución esperada de la principal variable demográfica confirman las apreciaciones del párrafo precedente. En efecto, partiendo del relevamiento censal de 2001 (que registró un total de 101.247 habitantes), los especialistas han estimado una población de 126.212 personas para 2008, que alcanzaría las 152.979 en el año 2015.¹⁵ Además, debemos recordar lo que planteamos en el Capítulo 1 acerca de la composición por edades, que al ser graficada se traduce en una base de la pirámide poblacional muy ancha. Esta característica admite doble lectura: una optimista, en tanto implica una alta proporción de personas en condiciones de trabajar, y otra preocupante, porque confirma la proyección creciente de la demanda por servicios básicos de educación y salud, así como una presión sobre el mercado de trabajo (por el aumento en la oferta de mano de obra).

Por otra parte, en 2007 mientras que 18.7% de la población ocupada lo estaba en el comercio y 16.2% en la industria manufacturera, el 38.6% trabajaba en actividades que dependían en forma preponderante del presupuesto provincial, tales como administración pública, enseñanza, servicios de salud, servicios comunitarios, planes de seguridad social de afiliación obligatoria, etc.¹⁶ Esa cifra implicaba una suba importante respecto de la registrada en 2001, cuando se situaba en torno a 33%.

Otros indicadores demográficos recientes revisten un carácter positivo en términos relativos y de la proyección futura de la provincia. Aunque corresponden a 2001, los índices de los niveles de instrucción alcanzados y de cobertura en materia

¹⁵ ESTADÍSTICA Y CENSOS (2007b)

¹⁶ ESTADÍSTICA Y CENSOS (2008)

educativa resultan satisfactorios, como también lo son las ya comentadas tendencias declinantes que las tasas de desocupación y de subocupación mostraron en mediciones recientes. También los valores de necesidades básicas insatisfechas y de hogares bajo la línea de la pobreza resultan menores que los de otros puntos del país.

Sin embargo, en caso de continuar el flujo migratorio y de mantenerse el cuadro de insolvencia fiscal referido con anterioridad, la continuidad de esos índices podría dificultarse y hasta surgiría la amenaza de su deterioro. La disponibilidad de tierras donde asentar nuevas urbanizaciones, los costos de la infraestructura básica que las mismas habrán de requerir, el financiamiento de esta última y de la construcción de unidades habitacionales, la capacidad del Estado provincial para brindar los servicios esenciales con calidad y eficiencia, y el aporte que pueden realizar el mercado y la actividad privada respecto de estas materias, son puntos que se presentan como críticos en el mencionado contexto de fuerte expansión demográfica.

9.5. LOS DESAFÍOS PARA UNA NUEVA ECONOMÍA

Como lo apuntamos al comienzo del Capítulo 8 cuando nos referíamos a la situación de 2001, la comparación de la economía provincial en 2008 con la de tres décadas atrás muestra una transformación que debe ser calificada como positiva y de una profundidad notable. La estructura sectorial se ha diversificado en forma sustantiva, superando la restricción histórica que parecía condenarla a la primarización: Tierra del Fuego ya no coloca en los mercados extraprovinciales sólo algunas pocas “commodities”, sino también un conjunto bastante amplio de artículos industriales modernos y sofisticados, así como los servicios de unas actividades, las vinculadas al turismo, que lograron superar la categoría de promesa para convertirse en una pujante realidad. Asimismo, su población, pese a que creció a tasas formidables, tiene acceso a una gama variada de bienes y servicios como nunca antes en su historia. La imagen de la pequeña isla semidespoblada y agobiada por múltiples carencias pertenece a un pasado que pareciera haber sido superado de modo definitivo.

La consolidación de esa situación y la posibilidad de avanzar hacia un estadio con mejores índices de desarrollo económico y social, dependerá de la manera en que la provincia afronte sus debilidades internas y las amenazas externas, así como del aprovechamiento de sus propias fortalezas y de las ventajas que se le presenten. A continuación haremos una nómina de ellas, que no es exhaustiva pues incluye solamente a las que consideramos que tienen mayor significación, por estar vinculadas con los sectores más dinámicos de su economía.

9.5.1. Oportunidades y amenazas

Las virtudes del desempeño económico nacional, que experimenta un prolongado ciclo expansivo determinado en forma preponderante por los buenos precios internacionales de los bienes que el país exporta, conforman oportunidades para la economía provincial. Las altas tasas de crecimiento del nivel general de actividad y del consumo, estimulan también la producción de las firmas fueguinas, que ya no están desconectadas del resto del país como antaño. El alto nivel de la recaudación de impuestos coparticipables por parte del fisco nacional tiene asimismo un efecto favorable, ya que tanto el gobierno provincial como los municipios dependen de ese financiamiento.

Por otra parte, el mantenimiento de un tipo de cambio alto opera a favor de la actividad turística, por las razones que ya hemos explicado, y tiene además un efecto protector debido al impacto sobre las importaciones de bienes que podrían competir con los elaborados por las plantas fueguinas.

Concentrando el foco en el dinámico sector fabril, diremos también que una medida del gobierno nacional tomada en 2007 lo favoreció, al prorrogar el vencimiento del subrégimen industrial de la mencionada norma hasta el año 2023. Aunque no estuvo acompañada, como hubiera sido deseable, de la autorización para presentar nuevos proyectos, la resolución fue sin duda positiva, ya que permitirá a las empresas planificar sus inversiones con un horizonte temporal razonable, aunque es obvio que no las pone a cubierto de las consecuencias de eventuales ciclos recesivos. Asimismo, representa una oportunidad para que el país, manteniendo una suerte de contrapeso al régimen promocional (mucho más amplio que el fueguino) del que disfruta Manaos, en el estado brasileño de Amazonas, fomente la radicación en la isla de ramas fabriles que no tienen presencia en otras provincias.

Por su parte, las eventuales turbulencias en la marcha de la economía nacional pueden constituir amenazas de distinta índole y para diversas áreas del quehacer fueguino. Como vimos en el comienzo de este Capítulo, promediando 2008 la inflación estaba siendo identificada como un problema del programa económico en curso, por lo que exploraremos sus eventuales consecuencias en la isla.

Es indudable que un escenario inflacionario resulta perjudicial ante todo para quienes perciben ingresos fijos, lo cual incluye al conjunto de los trabajadores y los jubilados y a los propietarios de inmuebles con contratos de alquiler sin mecanismos de ajuste, y también a los ahorristas que cobran una tasa de interés menor que la de inflación. El problema tiene también influencia negativa sobre los niveles de pobreza y el entramado social en su conjunto, tendiendo a incrementar la demanda por asistencia estatal por parte de los estratos más afectados de la población.

El Estado se beneficia *prima facie* de las consecuencias de la inflación dada su condición de deudor (por la disminución real en el valor de su stock de deuda), y también porque una parte de sus recursos —los que provienen de impuestos sobre los ingresos— crece en la medida en que estos últimos lo hacen nominalmente debido a la inflación. Sin embargo, no hay que olvidar las derivaciones del efecto Olivera-Tanzi descritas en la segunda parte de esta obra, ni las que pueden surgir también de eventuales reclamos de ajustes salariales por parte de los trabajadores del sector público (que representan en Tierra del Fuego casi 40% de la mano de obra ocupada total) así como de los incrementos nominales en los gastos de equipamiento e infraestructura. En este caso, la amenaza de la inflación nos lleva a recordar la debilidad interna del fisco fueguino determinada por su situación de insolvencia, y vuelve a poner sobre el tapete la necesidad de encontrar fórmulas para superarla, toda vez que ello es un prerrequisito para mantener y mejorar los servicios esenciales que el gobierno presta a la población.

También las empresas privadas afrontan con la inflación un marco de incertidumbre respecto de sus costos de producción (salarios, materias primas e insumos) y de la evolución de sus ventas; por este motivo pueden verse impelidas a demorar o suspender decisiones de inversión y/o de incorporación de mano de obra, lo que impacta en forma negativa sobre las posibilidades de crecimiento. Además, en el caso de las firmas fueguinas dedicadas a los servicios turísticos, el proceso inflacionario erosiona el estímulo derivado del tipo de cambio nominal alto, que en términos reales disminuye a causa de ese incremento de costos internos.

Otros problemas del escenario económico nacional son el fuerte crecimiento del gasto público, el incremento de la presión tributaria, el abastecimiento energético y

cierta tendencia del país a perder contacto con los mercados internacionales. Si estos elementos se combinaran frenando el crecimiento, ello tendría influencia sobre el conjunto de los agentes económicos fueguinos. Las industrias que venden sus productos en el mercado interno argentino y los comercios que operan en el ámbito provincial verían caer sus ventas debido a una eventual baja en el consumo, con el consecuente impacto sobre la demanda de empleo local. El fisco, por su parte, percibiría menores ingresos tributarios, mientras que el mercado laboral acusaría un impacto igualmente negativo.

El Estado fueguino asimismo tiene pendiente otra amenaza, aludida en el Capítulo 3. Se trata de la indefinición respecto del mecanismo de coparticipación federal de impuestos, ya que la norma que debe reemplazar a la ley 23.548 en vigencia aún no ha sido sancionada por el Congreso nacional. En consecuencia, existe la posibilidad de que los porcentajes de distribución primaria y secundaria sean modificados y, por lo tanto, resulten afectados los ingresos fiscales de la provincia.

Los avatares de los mercados internacionales de bienes y servicios tienen también efecto sobre la actividad provincial, cuyas exportaciones de mercaderías se explican en un 70% por las ventas de combustibles fósiles. En este caso, mientras los aumentos recientes del precio del petróleo resultan una señal positiva para la producción, la presión que el Estado nacional ejerce mediante las retenciones a las exportaciones lo es de signo contrario, afectando a la inversión. Recordemos que la evolución de la producción de esta actividad tiene sobre las cuentas públicas de la provincia una influencia significativa, vía el pago de regalías.

La coyuntura internacional del último trimestre de 2008 proyectaba además la sombra de una amenaza nueva para la actividad turística fueguina, afectada por la recesión internacional originada en la crisis financiera estadounidense, ya que ello derivaría en una caída de la demanda proveniente de terceros países. En efecto, el fenómeno afecta en particular a las regiones de donde proviene la gran mayoría de los turistas que visitaron la provincia en 2007, como son América del Norte y Europa.¹⁷

Completaremos la nómina de amenazas señalando que la continuidad del régimen de la ley 19.640, que exime de impuestos nacionales a las actividades llevadas a cabo en el ámbito fueguino, es resorte del gobierno nacional. Si bien no hay razones para pronosticar en el mediano plazo algún cambio en este aspecto, se trata de un elemento a tener en cuenta.

9.5.2. Fortalezas y debilidades

Como hemos visto en la primera parte del libro, el ámbito geográfico con su belleza escénica representa una fortaleza para Tierra del Fuego, que atrae visitantes de todas partes del mundo. Asimismo, la infraestructura para el transporte de pasajeros y de carga y la destinada al alojamiento reúnen condiciones satisfactorias; en el caso de la hotelería y servicios anexos, su oferta se ha estado expandiendo al compás de un proceso de inversiones y de creación de empresas de características notables.

Las industrias han seguido destinando recursos a la ampliación y modernización de su parque de maquinarias y equipos, respondiendo a los estímulos de la demanda y a la extensión de la vigencia del régimen promocional.

Todas las actividades se benefician de la tendencia a la baja de la desocupación y del satisfactorio nivel de instrucción alcanzado por la población, que deriva en una adecuada calificación de la fuerza de trabajo. No obstante, en un escenario caracterizado

¹⁷ USHUAIA BUREAU (2008)

por la competencia global, la cuestión educativa seguirá teniendo un protagonismo central e influirá sobre las perspectivas de desarrollo.

En materia de debilidades, ya nos hemos ocupado en otros tramos de las derivadas de la localización geográfica: el rigor del clima y las dificultades para comunicarse con el resto del país por vía terrestre, lo que condiciona el asentamiento poblacional y las actividades productivas. Agregaremos aquí otro elemento que opera en el mismo sentido, determinado por las características oligopólicas¹⁸ que el mercado de transporte aéreo tiene en la Argentina, a lo cual se suma una fuerte regulación estatal. Esto se traduce muchas veces en suspensiones y/o demoras de vuelos así como en insuficiencia de plazas, afectando tanto a la población local como a las perspectivas de la actividad turística.

Pese a la importancia del sector fabril en la economía local, Tierra del Fuego no termina de desarrollar una estrategia oficial consistente en la materia, concebida como una “política de Estado” que tenga continuidad en el tiempo. Dado que la marcha del subrégimen de la ley 19.640 es frecuente fuente de debate con las autoridades nacionales, esta debilidad deriva en marchas y contramarchas del marco regulatorio que suelen perjudicar la planificación que deben llevar a cabo las empresas. Por otra parte, la elevación de los costos salariales (producto de la puja distributiva que ha comenzado a desarrollarse en un escenario de incipiente inflación), descoloca tanto a ramas enteras, tal el caso de las textiles confeccionistas, como a artículos determinados. Una consecuencia de esto último es la concentración de varias firmas de la industria electrónica en unos pocos bienes, tales como televisores LCD y acondicionadores de aire. Esta disminución de la competitividad fueguina vía costos representa un desaliento para nuevas inversiones y hasta entrañaría el riesgo de provocar el éxodo de algunas empresas, en cuya ecuación desaparecería la ventaja de producir en la isla.

Del problema de insolvencia que aqueja al fisco nos hemos ocupado en el apartado respectivo de este Capítulo, pero no dejamos de mencionarlo aquí como una debilidad que, insistimos, se deberá resolver en algún momento. Conectada con ello se encuentra la alta proporción de empleo estatal a la que también hemos aludido. Los indicadores fiscales del 2008, que muestran un marcado aumento de la masa salarial que cada mes debe afrontar la tesorería (producto de la puja distributiva ya aludida), enciende una luz de alerta a la que se agrega el déficit presupuestario crónico de la administración, que no ha sido atacado de manera alguna.

En el Capítulo 8 consignamos que el nivel del tipo de cambio nominal fue uno de los elementos decisivos para el despegue del turismo neutralizando la debilidad intrínseca de la ubicación geográfica y potenciando las fortalezas derivadas del paisaje. Sin embargo, el desempeño futuro no debería depender en forma exclusiva del mantenimiento de esa relación cambiaria, en cierta medida amenazada también por la inflación que podría derivar en un crecimiento de sus costos, como ya señalamos. En tal sentido, las empresas más temprano que tarde tendrán que ofrecer servicios con estándares de calidad de nivel internacional, lo que incluye cuestiones centrales como la capacitación del personal, la normatización y documentación de procesos y la adopción de estrategias de comercialización sostenidas en el tiempo y, por ende, previsibles. En estos temas el Estado puede asumir un rol tutorial, estableciendo normas de calidad y estimulando y controlando su cumplimiento.

Por último, apuntamos la cuestión del flujo migratorio, cuya continuidad representa, en esta etapa de la evolución histórica fueguina, una debilidad potenciada por la crisis fiscal, por las razones apuntadas en el apartado 9.4.

¹⁸ Un mercado es oligopólico cuando la oferta del producto está en manos de un número pequeño de empresas.

En el cuadro siguiente, desarrollado como una matriz FODA, dejamos al lector un punteo de los factores reseñados.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Localización geográfica: las características del medio ambiente y su ubicación conforman un escenario muy atractivo para el turismo. • Infraestructura para transporte: el aeropuerto internacional y el puerto marítimo de Ushuaia, el aeropuerto de Río Grande, y el tramo provincial de la Ruta nacional N° 3 reúnen condiciones satisfactorias. • Infraestructura fabril: las plantas industriales están bien equipadas y emplean tecnología moderna. • Infraestructura turística: los servicios de alojamiento son brindados por establecimientos de buena calidad. Hay un proceso de inversiones en marcha. El comercio y el transporte han mejorado sus prestaciones. • Capital humano: la fuerza de trabajo tiene un buen nivel de calificación; la desocupación muestra una tendencia a la baja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo ascendente de la economía nacional: altas tasas de crecimiento del nivel general de actividad y del consumo. • Política monetaria: el BCRA sostiene un tipo de cambio nominal alto, que protege a la industria fueguina y beneficia a la actividad turística. • Desempeño del fisco nacional: se mantiene el superávit primario y crece la recaudación tributaria coparticipable. • Sistema promocional: el subrégimen industrial de la ley 19.640 fue prorrogado hasta 2023.
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Localización geográfica: distancia a los grandes centros de producción y consumo; rigor climático; dificultades para la comunicación por vía terrestre; carácter oligopólico y muy regulado del mercado de transporte aéreo. Afectan a las posibilidades de asentamiento poblacional y al desempeño productivo. • Política industrial: falta de una estrategia concebida como política de Estado para exhibir ante las autoridades nacionales. • Costos salariales: alto costo de la mano de obra fabril, que desalienta nuevas inversiones • Insolvencia del fisco provincial: rigidez del gasto, baja capacidad de financiamiento propio, alto nivel de endeudamiento. Afecta a la calidad de los servicios estatales esenciales y condiciona a la inversión pública. Tiene un impacto negativo sobre el sector de la construcción. • Capital humano: alta proporción de empleo estatal. Se vincula con la debilidad precedente. • Competitividad de la oferta turística: muchos prestadores de servicios aún deben alcanzar estándares de calidad internacionales. La actividad está supeditada en buena medida al tipo de cambio real alto. • Crecimiento demográfico: continuidad del flujo migratorio. Presiona sobre el reducido mercado inmobiliario y sobre los servicios estatales en sus dos niveles (provincial y municipal). 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades de la economía nacional: tensiones inflacionarias, disminución del tipo de cambio real, fuerte crecimiento del gasto público, dificultades de abastecimiento energético, debilitamiento de la IED, aumento de la presión tributaria. • Régimen de Coparticipación Federal de impuestos: aún no se ha discutido en el Congreso la nueva ley que habrá de definirlo, pese a lo establecido en la reforma constitucional de 1994. • Sistema promocional: su continuidad depende de la decisión del gobierno nacional; se mantiene la prohibición para presentar nuevos proyectos en el marco del subrégimen industrial. • Marco legal: vencimiento de acuerdos internacionales que protegen a la industria fueguina.

9.6. Apuntes finales

La perspectiva histórica permite identificar una característica distintiva de la economía fueguina, que definen una gama de problemas cuya resolución será decisiva para el futuro devenir de los acontecimientos: se trata del rol preponderante que la sociedad ha asignado al Estado.

Quizá se trate de un legado histórico, debido al papel que el sector público desempeñó en el pasado a través del instituto penal de Ushuaia y de la actividad de la Armada y otras instituciones estatales, aunque también es posible que derive de las desventajas competitivas determinadas por la localización geográfica. Cualquiera sea el motivo, la acción gubernativa ha sido tradicionalmente visualizada por los pobladores de la provincia como un factor determinante para la asignación de recursos. Esta visión se acentuó con el flujo migratorio de los ochentas, en el Siglo pasado, y las débiles respuestas que por entonces podía brindar el mercado, en especial en materia de vivienda y de ciertos servicios esenciales.

Con el tiempo, ese protagonismo fue aumentando en forma casi exponencial por las prácticas de la dirigencia política, que llevaron a una hipertrofia del aparato estatal y obligaron al fisco a asumir responsabilidades que se encontraban por encima de sus posibilidades financieras. Que los diferentes elencos políticos que actuaron a partir de la provincialización hayan caído una y otra vez en esa conducta por supuestas razones de conveniencia electoral no puede menos que llamar la atención, al menos si se tienen en cuenta los resultados conseguidos: en todas las elecciones llevadas a cabo entre 1995 y 2007, las dificultades fiscales restaron de tal modo posibilidades a los candidatos oficialistas, que ninguno de ellos alcanzó el triunfo.

Al final de una secuencia de gobiernos que oscilaron entre distintas variantes del populismo y el clientelismo, el deterioro de las cuentas públicas resultaba ser de una magnitud catastrófica, según lo denunció al asumir su cargo la gobernadora Ríos. Llamativamente, su administración –que por cierto llegó al poder con un discurso que expresaba una marcada confianza en el papel predominante del Estado, lo que ratifica que un segmento importante de la comunidad comparte esa idea- nada hizo en el primer año de gestión para corregir el problema, que por lo tanto se ha agravado.

Esperar o, más aún, exigir “todo” del Estado, es entonces un sentimiento bastante generalizado que, sin embargo, parece destinado a confrontar en algún momento no muy lejano con una profunda e inocultable restricción financiera.

Otra expresión de esa suerte de *optimismo estatista* estructural se verifica también en sector empresarial, algunos de cuyos segmentos no parecen dotados en forma suficiente del *animal spirit* schumpeteriano que caracterizó, por ejemplo, a los “burgueses conquistadores” de fines del siglo XIX y a los inmigrantes italianos de mediados del XX. También en el ámbito de los negocios se suele esperar mucho (quizá demasiado) de un Estado al cual responder a todas las demandas le resulta cada vez más complejo.

Esto también tiene relación con la dependencia que la actividad productiva tiene respecto del régimen promocional de la ley 19.640, que no es otra cosa que una regulación estatal sobre la asignación de recursos. En este aspecto, cabe hacer una digresión acerca de la forma en que la industria fueguina se relaciona con la problemática económica y política provincial. Por un lado, es probable que los propietarios de las firmas fabriles hayan interpretado que la suerte de sus emprendimientos estaba determinada antes que por los acontecimientos del ámbito

isleño, por lo que ocurría en los grandes centros urbanos y, en particular, en Buenos Aires. Ello es cierto en gran medida, no sólo porque la demanda por sus productos se concentra en aquellas ciudades, sino debido a que las decisiones de índole política que pueden afectarlas se toman, como vimos, en la Capital Federal. Quizá fue por esto que los industriales no sintieron la necesidad de tejer lazos con la comunidad local, limitando su relación con ella al desempeño de sus equipos gerenciales locales y casi exclusivamente por temas referidos a la propia actividad. De modo paralelo, y como esperable correlato de esta actitud, en la población en general no se generó una compenetración con el sector, como por ejemplo tienen los mendocinos con su industria vitivinícola o los cordobeses con la automotriz, todo lo cual puede ser considerado como una asignatura pendiente para ambas partes.

Pero esa debilidad del sentimiento de pertenencia no es exclusiva del sector empresario, ya que también se verifica en muchos segmentos de la población, cuya gran mayoría es inmigrante y, aunque reside en la isla desde hace varios años, mantiene intereses en sus lugares de origen. Una manifestación económica de ello es la alta propensión al consumo y el fuerte nivel de endeudamiento de las familias con el sistema bancario para financiar ese tipo de gastos, lo que como contrapartida marca una escasa tendencia al ahorro y a la inversión.

En torno a estos aspectos, además de los vinculados en forma directa a la producción, la inversión y el consumo, girará el debate sobre la organización de la economía provincial en el futuro cercano. Sería saludable que en esa discusión acerca de las reglas y los paradigmas que servirán de marco al devenir económico se involucren todos los sectores sociales, a fin de encontrar unos lineamientos básicos compartidos dentro de los cuales se ejerza el necesario disenso sobre los instrumentos a utilizar.

También será importante que la dirigencia política esté a la altura de tales circunstancias. Es indiscutible que en los últimos años, quienes tuvieron la responsabilidad de gobernar no sólo no lograron conciliar los objetivos de crecimiento económico con los de una sana y transparente administración fiscal, sino que además — a la luz de los resultados— carecieron del sentido de la oportunidad y el compromiso que en el pasado distinguieron, por ejemplo, a gobernantes como Campos o Eseverri. Pero dado que desde la plena vigencia del sistema democrático y del status provincial la sociedad fueguina en su conjunto tiene la potestad de elegir a sus representantes en el gobierno, es obvio que la responsabilidad por lo que habrá de ocurrir al respecto recaerá sobre cada uno de los habitantes de esa tierra que alguien decidió bautizar alguna vez como “el fin del mundo”.

*Las ciudades
entierran sus raíces
cada vez más hondo,
pero se las ve efímeras, etéreas,
atentas a mudanzas
del viento,
de los sueños.*

*Los castores
cambian el curso
de los ríos.*

*Los turbales
cambian el curso
de los pasos.
Los hombres,
inmigrantes en su propia patria,
no tienen más caminos
para seguir huyendo;*

*el resto del mundo
queda tan lejos...*

(Reynaldo Uribe)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEN, HÉCTOR (1984) - *Apertura de las comunicaciones terrestres, panorama*. En CANCLINI (ed.) (1984).

ARRIETA, MARÍA ESTER R. DE Y CAMINOS, JOAQUÍN (1998): *Niveles de Vida, Pobreza e Ingresos en los 27 Aglomerados relevados por la Encuesta Permanente de Hogares*. Secretaría de Programación Económica y Regional de la Nación.

BENITO ZAMORA, LUIS (1987): *Punto y Coma, cinco años en la historia fueguina*. Ed. Punto y Coma.

BOTANA, NATALIO Y GALLO, EZEQUIEL (2007): *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*. Emecé.

BONDEL, CONRADO SANTIAGO; FONT, SILVIA MABEL Y PÉREZ, MARÍA DEL PILAR (1995): *Tierra del Fuego. Una geografía regional*. EUDEBA.

BOU, MARÍA L.; REPETTO, ELIDA; SUSIC DE BONIFETTI, EMILIA; SUTHERLAND, SARITA; ALLEN, ANÍBAL Y STANIC, DOMINGA (1995): *A hacha, cuña y golpe – Recuerdos de pobladores de Río Grande*. Ed. de los autores.

CANCLINI, ARNOLDO (2007): *Tierra del Fuego. De la prehistoria a la provincia*. Dunken.

CANCLINI, ARNOLDO (1998): *Piedra Buena, su tierra y su tiempo*. Emecé.

CANCLINI, ARNOLDO (1996): *La Armada Argentina en Tierra del Fuego*. Instituto de Publicaciones Navales.

CANCLINI, ARNOLDO (1993): *Julio Popper, Quijote del oro fueguino*. Emecé.

CANCLINI, ARNOLDO (ed.) (1984): *Ushuaia 1884-1984. Cien años de una ciudad argentina*. Municipalidad de Ushuaia.

CANCLINI, ARNOLDO (1980): *Historia de Tierra del Fuego*. Plus Ultra.

CANGA, VICENTE (1984) – *Apuntes sobre la historia vial*. En CANCLINI (ed.) (1984).

CAO, HORACIO (coord.); BLUTMAN, GUSTAVO; ESTÉVEZ, ALEJANDRO E ITURBURU, MÓNICA (2007): *Introducción a la Administración Pública Argentina*. Biblos.

CAPUZZI, LUCIA (2006): *La frontera immaginata – Profilo politico e sociale dell'immigrazione italiana in Argentina nel secondo dopoguerra*. Franco Angeli.

CEPAL (2008): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL (2001): *Indicadores Macroeconómicos de la Argentina, Octubre 2001*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina en Buenos Aires.

COZZO, DOMINGO (1967): *La Argentina forestal*. EUDEBA.

D'AMBRA, ARMANDO (2000): *Don Luciano Preto – El fuego de la tierra*. Zagier & Urruty.

DE IMAZ, JOSÉ LUIS (1972): *Los hombres del confín del mundo*. EUDEBA.

DONATO, VICENTE NICOLÁS (Director) (2008): *Informe 2007-2008: Evolución reciente, situación actual y desafíos futuros de las PyME industriales*. Fundación Observatorio PYME.

ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2007): <http://www.mecon.gov.ar> – Ministerio de Economía y Producción de la Nación, sitio web consultado en línea.

ELICABE, MARTÍN (2007): *El impacto fiscal del precio de los hidrocarburos en las provincias patagónicas*. En *Observatorio de la Economía de la Patagonia*. Texto completo en <http://www.eumed.net/oe-pat/index.htm/> sitio web consultado en línea.

ESTADÍSTICA Y CENSOS, DIRECCIÓN GENERAL DE (2008): *Síntesis Estadística 2007*. Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Tierra del Fuego.

ESTADÍSTICA Y CENSOS, DIRECCIÓN GENERAL DE (2007a): *Anuario Estadístico 2006*. Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Tierra del Fuego.

ESTADÍSTICA Y CENSOS, DIRECCIÓN GENERAL DE (2007b): *Estadísticas de Población – Síntesis histórica, Información demográfica básica, Proyecciones y estimaciones de población*. Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Tierra del Fuego

ESTADÍSTICA Y CENSOS, DIRECCIÓN GENERAL DE (2006): *Boletín Estadístico Agropecuario 2003-2005*. Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Tierra del Fuego.

ESTADÍSTICA, DIRECCIÓN DE (2002): *Anuario Estadístico 2002*. Dirección de Estadística de la Provincia de Tierra del Fuego.

ESTADÍSTICA, DIRECCIÓN GENERAL DE (2000): *El gasto de los hogares en Tierra del Fuego - 1996/1997*. Dirección General de Estadística de la Provincia de Tierra del Fuego

ESTADÍSTICA, DIRECCIÓN GENERAL DE (1998): *Estimación de la Población Urbana de Ushuaia y Río Grande, Octubre 1997*. Dirección General de Estadística de la Provincia de Tierra del Fuego.

ESTADÍSTICA E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, DIRECCIÓN GENERAL DE (1994): *Tierra del Fuego, Producto Bruto Geográfico 1980-1991*. Ministerio de Economía de la Provincia de Tierra del Fuego.

ESTADÍSTICA E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, DIRECCIÓN GENERAL DE (1992): *Anuario Estadístico 1988-1991*. Ministerio de Economía de la Provincia de Tierra del Fuego.

ESTADÍSTICA Y CENSOS, DIRECCIÓN GENERAL DE (1972): *Anuario Estadístico Serie 1971*. Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

ESTADÍSTICA Y CENSOS, DIRECCIÓN GENERAL DE (1968): *Tierra del Fuego en cifras-1968 – Tomo 2*. Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

FERNÁNDEZ, JULIA Y MASTROCELLO, MIGUEL A. (1999): *Tierra del Fuego, entre las “doce cosechas” y la promoción económica*. En *Aquí se cuenta - Revista informativa del Censo 2000 - N° 3*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

FERRUCCI, RICARDO J. (1997): *Instrumental para el Estudio de la Economía Argentina*. Macchi.

FERRUCCI, RICARDO J. (1991): *Política Económica Argentina Contemporánea*. Macchi.

GALBRAITH, JOHN KENNETH (2003): *Historia de la Economía*. Ed. Ariel.

GARCÍA BASALO, J. CARLOS (1984): *Los Establecimientos Penales*. En CANCLINI (ed.) (1984).

GARCÍA HAMILTON, JOSÉ IGNACIO (2003): *El autoritarismo y la improductividad*. Ed. Sudamericana.

GARÓFALO, ALBERTO (2004): *Régimen Especial Fiscal y Aduanero Ley 19640. Antecedentes, configuración y aplicabilidad del Subrégimen Industrial*. Cámara Fuegoína de la Pequeña y Mediana Industria.

GERCHUNOFF, PABLO Y LLACH, LUCAS (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto – Un siglo de políticas económicas argentinas*. Ed. Ariel.

GIBERTI, HORACIO C. E. (1970): *Historia Económica de la Ganadería Argentina*. Solar

GONZÁLEZ N., TOMASINI R., ALÁ RUÉ P. (1997): *Introducción al Estudio del Ingreso Nacional*. EUDEBA.

GONZÁLEZ LONZIÈME, ENRIQUE (1984): *La Armada Nacional*. En CANCLINI (ed.) (1984).

GUTIÉRREZ, ÓSCAR DOMINGO (2001): *Temprano Río Grande*. Ed. Osvaldo Santarone.

INDEC (2007) y (2006): <http://www.indec.mecon.gov.ar> - Instituto Nacional de Estadística y Censos, sitio web consultado en línea.

INDEC (2004): *Anuario Estadístico de la República Argentina 2004*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC (2002): *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 – Resultados provisionales, Total del país*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC (2001): *Tabulados de la Encuesta Permanente de Hogares, Octubre 2001*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC (2000): *Anuario Estadístico de la República Argentina 2000*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC (1999): *Situación y Evolución Social - Síntesis N° 4, 1998*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC (1997): *Censo Nacional Económico 1994 – resultados definitivos*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC/ESTADÍSTICA, DIRECCIÓN GENERAL DE (2000a): *Tierra del Fuego - Situación y Evolución Social Provincial - Síntesis N° 1*. Instituto Nacional de Estadística y Censos y Dirección General de Estadística de la Provincia de Tierra del Fuego.

INDEC/ESTADÍSTICA, DIRECCIÓN GENERAL DE (2000b): *Situación demográfica de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*. Instituto Nacional de Estadística y Censos y Dirección General de Estadística de la Provincia de Tierra del Fuego.

LAVEGLIA, FERNANDO H. (2007): *El problema de la inflación en la Argentina*. En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/2007/fl-infl-07-09.htm/> sitio web consultado en línea.

LAVEGLIA, FERNANDO H. (2004): *Apuntes de la economía del Chubut – Una visión al comienzo del siglo*. Ed. Dunken.

LAVEGLIA, FERNANDO H. Y MASTROSCHELLO, MIGUEL A. (2002): *Tierra del Fuego: Desempeño económico 1995-2000*. En *Observatorio de la Economía de la Patagonia*. Texto completo en <http://www.eumed.net/oe-pat/index.htm/> sitio web consultado en línea.

LENZI, JUAN HILARIÓN (1967): *Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Su pasado, su presente y su proyección*. Ed. Progreso.

LUIZ, MARÍA TERESA Y SCHILLAT, MONIKA (1998): *Tierra del Fuego. Materiales para el Estudio de la Historia Regional*. Fuegia.

LUPIANO, LEONARDO L. (1998). *Los italianos del fin del mundo*. Ed. Dunken.

MARTÍNEZ COLL, JUAN CARLOS (2001a): *Los mercados de factores*. En *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes*. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/> sitio web consultado en línea.

MARTÍNEZ COLL, JUAN CARLOS (2001b): *Historia económica de la humanidad*. En *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes*. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/> sitio web consultado en línea.

MUSEO DEL FIN DEL MUNDO (2007): *Biblioteca virtual*. <http://tierradelfuego.org.ar/museo/virtual.htm/> sitio web consultado en línea.

NOLI, ESTELA S. (1984) – *Sumario de la acción de los Gobernadores de Tierra del Fuego*. En CANCLINI (ed.) (1984)

NÚÑEZ MIÑANA, HORACIO (1998) – *Finanzas Públicas*. Ed. Macchi.

MISIÓN SALESIANA (2005): <http://www.misionrg.com.ar/> sitio web consultado en línea.

OLIVERA, JULIO H. G. (1959): *Crecimiento, Desarrollo, Progreso, Evolución: nota sobre relaciones entre conceptos*. El Trimestre Económico.

ORQUERA, LUIS A. Y PIANA ERNESTO L. (1984): *Los Asentamientos Indígenas*. En CANCLINI (ed.) (1984).

PLANEAMIENTO (2001): *Informe Económico de Coyuntura, Primer Trimestre de 2001*. Subsecretaría de Planeamiento de la Provincia de Tierra del Fuego.

PORTER, MICHAEL (1991): *Las ventajas competitivas de las naciones*. Plaza & Janés.

PORTNOY, LEOPOLDO (1963): *Economías Regionales: Tierra del Fuego*. Consejo Federal de Inversiones.

PRETTO DE PRETO, ELISABETTA (1984) – *La inmigración italiana 1948-1949*. En CANCLINI (ed.) (1984).

PROSSER GOODALL, RAE NATALIE (1979): *Tierra del Fuego*. Ed. Shanamaim.

PUERTOS (2007): *Dirección Provincial de Puertos de Tierra del Fuego*. <http://www.puertoushuaia.gov.ar/index2.htm> sitio web consultado en línea.

RAMONET, GABRIEL (2007): *Justicia adicta: breve historia del poder judicial de Tierra del Fuego 1994-2007*. Ed. Utopías.

RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE HUMANO, SUBSECRETARÍA DE (1997): **Recursos Naturales. Informe Técnico**. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Tierra del Fuego.

RECURSOS NATURALES, SUBSECRETARÍA DE (2000): **Censo Hortícola de la provincia de Tierra del Fuego. Año 2000**. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Tierra del Fuego.

RED FEDERAL DE INFORMACIÓN EDUCATIVA, DIRECCIÓN NACIONAL DE (1999): **Anuario Estadístico Educativo 1997**. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

RICCIUTI, CLAUDIO ALBERTO (2006): **El registro y control de los hechos públicos**. <http://www.elregistroycontrol.com.ar/> sitio web consultado en línea.

RICCIUTI, CLAUDIO ALBERTO (1995): **Breve reseña económica de Tierra del Fuego. Datos de 1895 a 1995**. Ed. Papillón.

RIFKIN, JEREMY (1999): **El fin del trabajo**. Paidós.

ROBBINS, LIONEL (1944): **Naturaleza y significación de la Ciencia Económica**. Fondo de Cultura Económica. Citado por FERNÁNDEZ DÍAZ, ANDRÉS; PAREJO GÁMIR, JOSÉ ALBERTO Y RODRÍGUEZ SÁIZ, LUIS (2006): **Política Económica**. McGraw-Hill.

ROJAS, RICARDO (1942): **Archipiélago**. Ed. Losada

ROUVIER, SILVIA MARISA (1997): **Determinación de la Unidad Económica de una Empresa Frutihortícola en la Provincia de Tierra del Fuego**. Consejo Federal de Inversiones.

SCHVARZER, JORGE (1996): **La industria que supimos conseguir**. Planeta.

TAVARONE, VALTER (1999): **El futuro del krill**. En Revista "Servicios y Comunidad" N° 15.

TICÓ, JUAN (1984): **Vida Religiosa**. En CANCLINI (ed.) (1984).

TINBERGEN, JAN (1961): **Política Económica: principios y formulación**. Fondo de Cultura Económica.

TOFFLER, ALVIN (1993): **La Tercera Ola**. Plaza & Janés.

TURISMO, DIRECCIÓN MUNICIPAL DE (1998): **El Turismo en Ushuaia – Informe Estadístico Año 1997 y temporada 1997/1998**. Municipalidad de Ushuaia.

USHUAIA BUREAU (2008): <http://www.ushuaia.org.ar/index.php/> sitio web consultado en línea.

WOLANIUK, PABLO A. (1998): *La Encuesta Nacional Agropecuaria 1997 en Tierra del Fuego. Un análisis de sus resultados*. Dirección General de Estadística de la Provincia de Tierra del Fuego.