GEOCALLI
CUADERNOS DE GEOGRAFIA
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
CENTRO UNIVERSITARIO
DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS Y HUMANOS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA
Y ORDENACIÓN TERRITORIAL
EVOLUCIÓN REGIONAL DE TIERRA DEL FUEGO
Marzo de 2007
Año 8, Núm. 15

DEL MEDIO NATURAL AL MEDIO TÉCNICOCIENTÍFICO-INFORMACIONAL. Una síntesis geográfica de las sucesiones y coexistencias de la división territorial del trabajo en Tierra del Fuego, Argentina.

Sebastián Gómez Lende

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la expansión industrial y financiera de los países centrales se había tornado en una variable motora del sistema mundial, que impulsó la reestructuración de las variables dominantes en cada una de las formaciones socioespaciales periféricas.

El Estado argentino comenzó a ser progresivamente permeable a los intereses externos a mediados de 1950, implementando un trato más flexible con respecto a la llegada de capitales foráneos, situación inequívocamente plasmada en la sanción de la *Ley de Inversiones Extranjeras* de 1953. Con ello se inicia una etapa sesgada ideológicamente por el desarrollismo, y caracterizada por una incipiente apertura del mercado interno, especialmente en la industria pesada y de bienes de consumo durable, y esencialmente en el sector automotriz, energético, petroquímico y siderúrgico.

El gobierno nacional a partir de 1958, en el marco de una nueva ley de radicación de inversiones extranjeras y libre transferencia de utilidades y capitales mucho más permisiva que la anterior, generó las condiciones necesarias para que buena parte de la producción de hidrocarburos cayera en manos de empresas contratistas de origen extranjero. Se constituye, pues, una estructura industrial diversificada y oligopolizada orientada hacia el mercado interno y protegida por tarifas y tipos de cambio como mecanismos de regulación estatal.

Mientras que YPF desarrollaba exploraciones que cubrían más de 1,400 kilómetros cuadrados del territorio fueguino, la empresa nacional Astra, la firma Diadema Argentina -subsidiaria local de Royal Dutch Shell- y la corporación británica Comperfet, constituían un firme oligopolio energético en el territorio fueguino. El esquema se completó con la llegada de la petrolera norteamericana Tennesse, cuya radicación impulsó una importante migración hacia Río Grande, atraída por la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector.

En 1959 el gobierno nacional terminó de tejer la densidad normativa que regularía ese segmento energético, aprobando finalmente, mediante el decreto 5,348/59, los contratos de concesión de la explotación de petróleo y gas en Tierra del Fuego. A partir de ese momento, el frenesí energético se multiplicó. La firma Bridas comenzó con la exitosa exploración del yacimiento Hydra y desarrolló perforaciones *off shore*

durante diez años. Hacia 1960, la explotación de hidrocarburos en el norte de la Isla Grande había comenzado, acicateando la expansión del PBI fueguino -que hasta entonces revestía una participación marginal en el PBI nacional, inferior al 0.2%- e impulsando la inversión pública en la Patagonia austral. En un lapso temporal relativamente breve, Santa Cruz y Tierra del Fuego habían alcanzado .los mayores PBG del país merced a la conjunción de muy escasa población en una economía de base minera. (Velázquez, 2001:37).

Por otra parte, se consolidaba la tímida diversificación económica iniciada a partir de la década de 1940 plasmada en importantes cambios y transformaciones en la estructura social fueguina. Pese a los esfuerzos del Estado, la mayor parte de los inmigrantes que habitaban la isla eran de origen extranjero, fenómeno que impulsaba una particular división social del trabajo. Por lo que en la explotación de los hidrocarburos, el trabajo de mayor cualificación correspondían a técnicos e ingenieros argentinos, mientras que la nacionalidad de los operarios y fuerza de trabajo no calificada era chilena. Una situación análoga ocurría con la explotación forestal y pesquera, los servicios y el comercio, ramas de actividad económica que controlaban los capitalistas argentinos, descendientes de los primeros inmigrantes europeos. Además, el gobierno nacional implementó en Tierra del Fuego el Régimen de Zona Franca Comercial, el cual promovía la actividad turística favoreciendo la adquisición de bienes de consumo importados. Dicho régimen propició cierto crecimiento comercial y la implementación de una compleja metodología de comercio exterior -que sería perfeccionada a partir de la Promoción Industrial de las décadas de 1970 y 1980- pero que no impulsó radicaciones industriales, fue eliminado en 1970 luego de la sanción de la Ley de Compre Nacional.

Sin embargo, esa incipiente expansión económica fueguina, vinculada a la creciente diversificación productiva derivada de la coexistencia de una división del trabajo dominante -los hidrocarburos- con un variado mosaico de divisiones del trabajo subordinadas -ganadería, explotación forestal, pesca, actividades comerciales, construcción sufrió una fuerte ruptura hacia mediados de la década de 1960 cuando el gobierno nacional decidió anular los contratos petroleros otorgados a las empresas en 1964. Si bien ese punto de inflexión fue breve -YPF comenzó a entregar, a partir de 1978, vastas concesiones en el norte de la isla a la corporación francesa Total-, bastó para que la producción patagónica -especialmente la correspondiente a la cuenca austral- disminuyera abruptamente, situación que sólo sería revertida hacia mediados de la década de los ochenta.

Durante las décadas de 1960 y 1970, la especialización energética fueguina declinó notablemente, perdiendo jerarquía en el marco de la división territorial del trabajo reinante a escala nacional e internacional. La caducidad de esa función productiva implicó el envejecimiento de los sistemas de ingeniería preexistentes y una creciente obsolescencia técnica y organizacional. En todo ello, podemos observar el juego dialéctico entre normas, objetos y acciones. La anulación y/o reformulación de una norma -particularmente, la densidad normativa que regulaba en su conjunto al sector petroleroimplicó, en el caso fueguino, el ocaso durante casi dos décadas de una división del trabajo fuertemente valorizada y jerarquizada en el territorio nacional, en torno a la cual se erigían y sustentaban la configuración territorial y la dinámica social isleñas. No obstante, puede observarse, durante los primeros años de la década de 1970, una continuidad y una coherencia funcional de Tierra del Fuego en tanto área fuertemente receptora de población. Si bien los movimientos migratorios hacia la isla tendieron a menguar durante la segunda mitad de dicha década, el territorio fueguino mostraba, para el período 1960-1970, una tasa de crecimiento migratorio medio anual situada en el orden del 25 por mil (Velázquez, 2001:36), la más elevada del territorio nacional, luego de Santa Cruz.

Pese a la ruptura producida merced a la breve anulación de los contratos petroleros, observamos en la decadencia de la configuración territorial fueguina -cese de

la actividad petrolera, finalización de las tareas de perforación y explotación, desmantelamiento de los campamentos petroleros- cierta inercia encaminada a consolidar la posición de Tierra del Fuego como núcleo receptor de población. Sin embargo, la creciente desaceleración de los movimientos migratorios durante la primera mitad de la década de 1970 mostraría el temprano, aunque no definitivo, final de la explotación de hidrocarburos, especialización productiva dominante. Asimismo, la actividad ganadera, si bien constituía un variado mosaico de relictos pertenecientes a una división del trabajo pretérita, caduca y obsoleta, aún era la base de sustentación de la economía fueguina: hasta bien entrada la década de los sesenta, la ganadería continuaba representando casi 40% del PBI local (Salvia, 2000).

Por otra parte, la disminución del PBG per cápita fueguino durante la primera mitad de la década de 1970, resultado ineluctable de la convergencia del ocaso petrolero y el incipiente incremento de población, derivó en nuevos esfuerzos por parte de los sistemas de acciones públicas y sus pares mercantiles en pos de la racionalización de la sociedad y el territorio fueguinos. Esa racionalización poseía la finalidad intrínseca de la industrialización de Tierra del Fuego, variable clave para consolidar la integración económica de la isla al territorio nacional y promover la radicación de empresas y fuerza de trabajo fundamentales para brindar un nuevo aliento al poblamiento de la Patagonia austral.

La expansión del desarrollismo imperante en el territorio nacional derivó en una suerte de fundamentalismo industrial que impulsaba la radicación de firmas siderúrgicas, textiles, automotrices, petroquímicas, electrónicas y agroindustriales en aquellas áreas consideradas `postergadas´ o .relegadas´ por el desarrollo manufacturero argentino. Una nueva densidad normativa plasmada en la *Ley19,640* y creada expresamente para lograr la funcionalización regional de nuevos segmentos de la división territorial del trabajo industrial, fue diseñada e implementada en 1972 a partir de la declaración de Tierra del Fuego como Área Aduanera Especial, provista de un régimen comercial externo muy similar, desde el punto de vista técnico y operativo, al de una zona franca. Ese régimen era favorecido, asimismo, por la formulación en el mismo año de la *Ley18,587* que establecía una rígida prohibición en cuanto a la realización de nuevas radicaciones industriales en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires.

Corroboramos que .las funciones de la división internacional del trabajo no se instalan ignorando las características jurídicas de los lugares, sino por su intermedio. (Silveira, 1999:110). Poderosos capitales de origen nacional y transnacional vinculados a la industria electrónica y de tejidos sintéticos resultaron claramente beneficiados por una nueva regulación estatal, que procuraba enraizar inversiones, actividades económicas y población estable en el territorio fueguino. El Estado procuraba .compensar´ a los capitales hegemónicos en virtud de las .desventajas´ de la localización de la isla, tales como la pobre infraestructura, la lejanía a los principales centros urbanos de consumo, y los problemas de accesibilidad que tornaban .inviables´ algunas explotaciones económicas de raigambre netamente industrial.

Las ventajas normativas y organizacionales otorgadas fueron numerosas e importantes, especialmente aquellas de origen fiscal y comercial. Estas estrategias .subsidiadas´ de acumulación del capital contemplaban, entre otros beneficios, la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre la compra de insumos y las ventas de los bienes finales producidos, la implementación de un arancel Cero para la importación de insumos, medios de producción, bienes intermedios y bienes finales, la exención del pago de tributos nacionales, la eliminación de restricciones al movimiento y transferencia de capitales y divisas, el otorgamiento por parte del Estado de créditos .blandos´ para las empresas que desearan instalarse, la presencia y garantía de un mercado interno cautivo, la construcción financiada por el Estado provincial de infraestructura pública y el acceso gratuito a tierras con bajo costo fiscal.

También se eximió a las empresas del pago de derechos, tasas y contribuciones para bienes de capital e insumos industriales importados por las firmas radicadas y se les proveyó de sistemas de reembolso para las exportaciones y la comercialización en el resto del territorio nacional de bienes producidos en Tierra del Fuego, con la explícita finalidad de igualar la situación relativa de los proveedores nacionales con aquellos provenientes del exterior.

Tal como apuntan Yanes y Gerber (1990:34), gracias a este abultado acervo de ventajas fiscales, financieras, comerciales y operativas, un considerable número de empresas resultó económicamente viable tan sólo por emprender un proceso de relocalización hacia un área alcanzada por altos incentivos para la inversión privada. Sin embargo, todos esos beneficios fueron tardíamente aprovechados por las empresas, puesto que transcurrieron casi siete años entre la sanción de esa *Ley de Promoción Industrial* y la radicación efectiva de firmas. Hasta entonces, los primeros efectos de la nueva densidad normativa que regulaba el acontecer de la isla se manifestaban el desarrollo del sector comercial, cuyo crecimiento a razón de una tasa situada en el orden de 5% anual, puede ser explicado en virtud de la expansión del consumo, fenómeno ligado a la exención del pago de derechos aduaneros y del IVA. También se incrementaron las importaciones de materiales para la construcción, propiciando la expansión del sector.

A partir de 1977, cuando la internacionalización de la economía y el territorio argentinos se constituyeron en una nueva variable dominante plasmada en la brutal apertura comercial y financiera impuesta por el nuevo gobierno de facto, la crisis sufrida por numerosas industrias nacionales las obligó a relocalizarse para refugiarse de la invasión de bienes análogos importados. La reestructuración e internacionalización de la industria electrónica nacional -que sólo impulsó la radicación de empresas vinculadas con la etapa de ensamblaje de componentes importados- confluyó con la fragmentación territorial que algunas empresas impusieron a sus propios procesos productivos con la evidente intencionalidad especulativa de ser alcanzadas por las ventajas normativas de localización. La industria electrónica abandona entonces su localización histórica originaria -el Área Metropolitana de Buenos Aires- y se traslada masivamente hacia la isla. De este modo, observamos una nueva solidaridad normativa y organizacional entre distintos sistemas de eventos: la convergencia gestada entre las reformas estructurales implementadas por el Estado durante la segunda mitad de la década de 1970 y el régimen de promoción industrial, hizo posible la llegada a Tierra del Fuego de la industria, vector inherente a esa modernidad material y organizacional. Esa racionalización de la sociedad y el territorio fueguinos impone nuevos mecanismos de diferenciación y fragmentación entre la isla y el resto del país. A su rango jurídico de Territorio Nacional -y no de Provincia, como el resto de las unidades político administrativas argentinas- se le añaden las características de una zona franca virtual a nivel nacional e internacional [8]. La apertura comercial y la paridad cambiaria -variables dominantes de la época- sustentaban la expansión industrial fueguina, puesto que favorecían la importación de bienes, componentes y accesorios [9] y, al mismo tiempo, promovían la expansión del consumo de bienes durables. La brusca variación de los precios relativos impactó de lleno en los costos operativos de las industrias radicadas en el eje industrial Rosario-La Plata.

[8] La importación de insumos contaba con exenciones de pago del 100% de los derechos de importación, siempre y cuando los aranceles de importación para tales bienes en el territorio continental nacional fueran inferiores al 50%. Si el arancel era superior a ese valor, la isla se beneficiaba con una reducción a la mitad de los derechos vigentes. Para ingresar al territorio nacional, la producción industrial del área aduanera debía cumplir con el requisito de ser calificada en tanto originaria, es decir, demostrar un valor agregado mínimo del 25% con respecto al valor total de salida del bien del territorio promocionado, y una composición de insumos importados en el producto final no superior al 35%.

[9] Recordemos que en 1978 la reducción de los aranceles para insumos y bienes de capital se situó en el orden de 50% y de 90%, respectivamente.

Desde finales de los años setenta hasta la primera mitad de la década de 1980 las radicaciones industriales se incrementaron sin cesar. Industrias vinculadas al ramo electrónico, textil y plásticos se instalaron masivamente en el territorio fueguino concentrando en su momento de mayor auge casi dos tercios del empleo total. En este sentido, hacia 1984 más de 6,400 trabajadores se empleaban en unas cuantas ramas industriales (Schinelli y Vacca, 2000). La industria electrónica en general, y especialmente las ramas vinculadas a la producción de aparatos de televisión, audio y electrodomésticos sufrieron un proceso simultáneo de relocalización, reestructuración y expansión.

Frente a las condiciones macroeconómicas reinantes a escala nacional, la industria electrónica se desplazó técnica y geográficamente. Desde el punto de vista geográfico, procuró ser alcanzada por las ventajas normativas de localización imperantes en el territorio fueguino. En cuanto a la dimensión técnica, la reestructuración de la rama electrónica implicó el rotundo abandono de la realización en serie de la totalidad de las etapas del proceso productivo, concentrándose sólo en el ensamblaje de componentes y accesorios importados. Puede apreciarse, no obstante, cierta fragmentación interna en la industria electrónica vinculada a la diferenciación creciente en la producción de televisores blanco y negro -en los cuales la participación de insumos de origen nacional era dominante- y en el simple ensamblaje de televisores a color, mediante la importación masiva de bienes de capital, insumos y bienes intermedios. Las ventajas fiscales, comerciales, técnicas, operativas y organizacionales de las que gozaban estas industrias, auxiliadas por las inversiones en infraestructura realizadas por el Estado provincial confluyeron en determinar elevados niveles de rentabilidad para las primeras.

Hacia finales de la década de los setenta, la configuración territorial y la dinámica social de la isla se habían transformado radicalmente. En 1977, la potencia eléctrica instalada ascendía a 4,688 kilovatios (KVA) y el consumo energético industrial alcanzaba 995,939 kilowatts (Kw) (Schinelli y Vacca, 2000). De este modo, se constituía una moderna trama de objetos y acciones ligada al imperio de una norma. En 1980, 11% del PBG fueguino se concentraba en torno a la industria electrónica.

La expansión demográfica también era incesante, alcanzando una tasa de crecimiento migratorio medio anual intercensal situada en el orden del 44 por mil (Velázquez, 2001: 36). Hacia 1982, la reestructuración de la densidad normativa que regulaba ese régimen de promoción industrial, aceleró y consolidó esas tendencias sociales, económicas y territorial preexistentes[10].

Hasta 1989, la expansión industrial de Tierra del Fuego parecía no hallar límites. La potencia eléctrica instalada alcanzó 58,626 KVA y el consumo energético industrial se multiplicó 28 veces con respecto a 1977, alcanzando 27´445,701 Kw en 1988. En 1987, la isla consumía medio millón de litros cúbicos diarios de gas. El número de establecimientos industriales -sólo 3 en 1980- eran casi cuarenta en 1992, y la fuerza de trabajo en ellos empleada se elevó desde 294 empleados en 1980 hasta 6,000 operarios en 1987. El producto fabril fueguino en el ramo electrónico representaba 64% del generado a nivel nacional y, en el caso específico de los electrodomésticos esa proporción alcanzaba hacia finales de la década 42% del total nacional. En ese mismo año, las firmas del ramo electrónico concentraban 76% de la fuerza de trabajo industrial (Schinelli y Vacca, 2000).

[10] La modificación del régimen estableció una diferenciación entre .Actividades prioritarias. -las cuales conservarían buena parte de los beneficios otorgados por la legislación anterior- y .Actividades no prioritarias., con una exención parcial (50%) de los derechos de importación.

La participación de la industria electrónica en el PBG fueguino alcanzó casi 64% en 1988, y en 1991 la tasa de crecimiento migratorio medio anual intercensal se hallaba situada en el orden del 61 por mil (Mapa III) la más alta de todo el país (Velázquez, 2001:36). Esa fuerza de trabajo inmigrante no sólo provenía de provincias históricamente expulsoras como Jujuy, Tucumán o Chaco sino también de países limítrofes como Chile.

En este contexto, la función intrínseca del Estado fueguino apuntaba sólo a garantizar la rentabilidad y la seguridad jurídica para los inversores beneficiados por la legislación promocional y, en menor grado, a diseñar e implementar algunos mecanismos de cohesión social. Recursos de origen genuinamente provincial -tales como la creciente recaudación fiscal y las regalías petroleras-, así como también recursos nacionales específicos afectados -Fondo Nacional de la Vivienda, Fondo de Desarrollo Nacional y Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior-, eran empleados para garantizar el acceso a la vivienda y a los servicios urbanos básicos; sin embargo, poco a poco Tierra del Fuego se estaba transformando en un subespacio fragmentado y alienado. Dado que las empresas sólo proveían de viviendas al personal jerárquico, quedando a cargo del Estado el resto de la fuerza de trabajo industrial, la explosión demográfica de la década del ochenta derivó en una valorización y especulación inmobiliaria masivas, y provocó una fuerte presión sobre la tenencia de las tierras, especialmente en Ushuaia.

La anárquica expansión de la ciudad –racional desde el punto de vista de las fuerzas del mercado, irracional desde cualquier otra perspectiva- produjo una multiplicidad de problemas sociales vinculados con las propiedades inmuebles fundamentalmente viviendas y tierras, con el impulso de propietarios ausentistas. La ocupación ilegal de tierras y la proliferación de asentamientos precarios transportables, derivaron en un creciente deterioro de las condiciones de vida de la población plasmado fundamentalmente en el creciente hacinamiento, la instalación de viviendas en áreas carentes de servicios urbanos básicos -agua corriente, gas, electricidad y cloacas- y problemas ambientales como la contaminación, los derrumbes y la erosión derivados de la incontrolable expansión urbana. Hacia finales de la década de 1980, el retroceso o estancamiento tecnológico vinculado a las permisivas normas impuestas por la legislación promocional -amén de los considerables fraudes efectuados contra éstacomenzaron a revelar un nuevo retrato del territorio fueguino en el que el proceso de modernización parece detenerse y sumir a la isla en una etapa de estancamiento y obsolescencia[14].

La división territorial del trabajo dominante en el territorio fueguino llegaba a su fin pero otras especializaciones productivas hegemonizadas vinculadas a divisiones del trabajo pretéritas se mostraban aún vigentes.

En este contexto, los importantes volúmenes alcanzados por la producción lanera y sus atractivos precios internacionales constituyeron incentivos para el desarrollo secular del sector ganadero. Esa expansión de la ganadería ovina agudizó los problemas ambientales derivados de su desarrollo anterior y de la expansión industrial de la economía local.

[14] Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, cierto holding de capitales nacionales integrado por más de cincuenta empresas - Susamtex, Sidertex, Tolhuntex, Complejo Forestal Fueguino, Complejo Industrial Fueguino, Talent Fueguina, etc- incrementó cuantiosamente sus ganancias a través de millonarias transferencias fraudulentas basadas en falsas exportaciones a Tierra del Fuego, incluso de arias maquinas falsamente calificadas de sofisticadas y obviamente muy costosas que eran arrojadas a la intemperie, luego de erogar innumerables gastos operativos -transporte, embalajes, carga, descarga, despachantes de aduanas, servicios extraordinarios, etc-. Éste es tan sólo un caso de fraude de los muchos que acontecieron durante el apogeo del régimen de promoción industrial en Tierra del Fuego.

[15] En la bahía San Sebastián se construyó un oleoducto que une losdistintos yacimientos y al que se le instaló una cañería de cinco kilómetros bajo el mar para permitir el arribo del petróleo crudo a los buques. Asimismo, se construyó, para enviar gas al norte del país, un gasoducto bajo el mar en la boca oriental del estrecho de Magallanes.

Mientras que el sector secundario, fuera de las industrias promocionadas, no presentaba mayor relevancia limitándose a algunos pequeños emprendimientos vinculados a la industria maderera y a algunas actividades primarias que prosperaban. A medida que la expansión industrial se deterioraba, ramas vinculadas a la explotación de hidrocarburos comenzaban a experimentar una notable expansión.

Las concesiones de YPF a las firmas Total -luego Chavuco- Resources- y Bridas -devenida luego en subsidiaria de Pan American Energy- implicaron un progresivo y firme desplazamiento de las principales instancias de control de la explotación petrolera fueguina hacia los sistemas de acciones de mercado. La construcción de oleoductos y gasoductos[15], objetos modernos en el territorio fueguino durante la década de los ochenta abrigaba una nueva función ligada no sólo a la exportación sino a la circulación de la producción de hidrocarburos, enviados desde la Bahía de San Sebastián hacia las destilerías de San Lorenzo en Santa Fe. La vocación industrial sería, pues, progresivamente desplazada por la consolidación de la explotación y exportación primaria de recursos no renovables.

Asimismo, fueron muy evidentes las consecuencias más nefastas del régimen de promoción industrial. La expansión demográfica implicó serios problemas sociales y ambientales ligados a un crecimiento urbano planificado por el mercado. La contaminación, el hacinamiento, los derrumbes y la erosión se transformaron en fenómenos vinculados a la radicación masiva de población y la valorización y especulación inmobiliaria crecientes. De este modo, eclosionaba finalmente la crisis o ruptura que daría fin a esta etapa del proceso de modernización en Tierra del Fuego. La isla asistía a su ocaso industrial, y con él, al fin del pleno empleo y la ocupación formal total de la fuerza de trabajo empleada.

Hacia 1989, la transformación sustancial de la densidad normativa que regulaba el sector industrial le sestó el golpe de gracia final. Este evento, ligado a la tardía .provincialización´ fueguina, generó las condiciones necesarias para la llegada del medio técnico-científico informacional al contexto local.

De este modo, un nuevo abanico de variables dominantes a escala nacional comienzan a funcionalizarse regionalmente en Tierra del Fuego vinculadas al ocaso industrial, la hegemonía de la pesca, la minería y - nuevamente- la explotación de hidrocarburos. Esas transformaciones en la configuración territorial y la dinámica social de la isla aún no comprometían, sin embargo, la supervivencia de la trama industrial pretérita.