

# Aportes a la discusión sobre la matriz productiva fueguina. Mapa de la Gobernanza de los Recursos Naturales en Tierra del Fuego

**LUZ GÓMEZ.** Instituto de Desarrollo Económico e Innovación - Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina | luzgmez60@gmail.com |  0000-0002-4035-6912

**SEBASTIÁN BITAR.** Instituto de Desarrollo Económico e Innovación - Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina | sebastianbitar90@gmail.com |  0000-0001-8836-5642

**JULIÁN KELLY.** Instituto de Cultura, Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina | jkelly@untdf.edu.ar |  0000-0002-8903-7293

**SILVINA ROMANO.** Instituto de Desarrollo Económico e Innovación - Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina | sromano@untdf.edu.ar |  0000-0001-9464-6950

**CAMILA CANTERO.** Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales - Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Argentina | cacantero@untdf.edu.ar |  0000-0002-1147-4530

Fecha de entrega: 15 de julio de 2022 / Fecha de aprobación: 20 de octubre de 2022

## RESUMEN

El desarrollo económico de la Provincia de Tierra del Fuego se encuentra fuertemente condicionado por la política de promoción industrial llevada adelante por el gobierno nacional en el marco de la Ley 19640. Desde su aprobación en el año 1972 hasta la actualidad, el Régimen fue objeto de reconfiguración de funcionamiento a partir de diversas medidas del gobierno nacional. Uno de los cambios más notorios es la modificación de sus prioridades, se pasó de la extracción de recursos naturales al desarrollo de la industria electrónica. Cabe resaltar que, si bien el Régimen se implementa en la provincia, es en el ámbito nacional donde se define el perfil productivo fueguino. Este trabajo tiene como objetivo analizar dichas actividades vinculadas a la extracción de recursos naturales, en particular, la actividad pesquera, la minera de baja escala y la forestal, a través del diseño de mapas de gobernanza. Por medio de esta herramienta analítica, visibilizar actores, articulaciones y reglas de juego.

**Palabras clave:** desarrollo, gobernanza, recursos naturales; política pública

## **Contributions to the discussion on the Fuegian productive matrix. Map of the Governance of Natural Resources in Tierra del Fuego**

### **ABSTRACT**

The economic development of the Province of Tierra del Fuego is strongly conditioned by the industrial promotion policy carried out by the national government within the framework of Law 19640. From its approval in 1972 to the present day, the Regime has been subject to operational reconfiguration as a result of various measures taken by the national government. One of the most notorious changes is the modification of its priorities, from the extraction of natural resources to the development of the electronics industry. It should be noted that, although the Regime is implemented in the province, it is at the national level where the productive profile of Tierra del Fuego is defined. The purpose of this paper is to analyze these activities related to the extraction of natural resources, in particular, fishing, low-scale mining and forestry, through the design of governance maps. By means of this analytical tool, to make actors, articulations and rules of the game visible.

**Keywords:** *developing, governance, natural resources, public politics*

## **Contribuições para a discussão sobre a matriz produtiva fueguina. Mapa da Governança dos Recursos Naturais na Tierra del Fuego**

### **ABSTRATO**

O desenvolvimento económico da Província da Tierra del Fuego é fortemente condicionado pela política de promoção industrial levada a cabo pelo governo nacional no quadro da Lei 19640. Desde a sua aprovação em 1972 até aos dias de hoje, o Regime foi sujeito a reconfiguração operacional em resultado de várias medidas governamentais nacionais. Uma das mudanças mais notórias é a modificação das suas prioridades, desde a extracção de recursos naturais até ao desenvolvimento da indústria electrónica. Vale a pena notar que, embora o regime seja implementado na província, é a nível nacional que o perfil produtivo da Terra do Fogo é definido. O objectivo do presente documento é analisar estas actividades ligadas à extracção de recursos naturais, particularmente a pesca, a exploração mineira em pequena escala e a silvicultura, através da concepção de mapas de governação. Por meio desta ferramenta analítica, os actores, articulações e regras do jogo são tornados visíveis.

**Palavras-chave:** *desenvolvimento, governança, recursos naturais, política pública*

### **1. Introducción**

El desarrollo económico actual de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se encuentra fuertemente condicionado por la política de promoción industrial llevada adelante por el gobierno nacional en el marco de la Ley N° 19640 “Exención impositiva en el Territorio Nacional de La Tierra Del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur” del año 1972. En torno a la Ley se generó un régimen de promoción económica y fiscal (en adelante el Régimen) para favorecer el desarrollo de la provincia. Dentro de las características del Régimen se destaca un esquema impositivo especial que propone categorías de productos para la venta al territorio nacional continental (Romano et al., 2018).

Ahora bien, para caracterizar la problemática en torno al direccionamiento de la matriz productiva fueguina vinculada a esta política, hay que tener el dinamismo de su evolución normativo-institucional. Esta ha sufrido diversos puntos de inflexión y uno de los últimos

produjo, entre otras cosas, el cambio de sus prioridades al pasar de la extracción de recursos naturales hacia el desarrollo de la industria electrónica. Sin embargo, después de este cambio de eje, los resultados han sido insuficientes en relación con los objetivos esperados en cuanto al desarrollo tecnológico obtenido como también al costo fiscal que implica el mantenimiento del régimen.

Esto último, por un lado, genera un ambiente de incertidumbre respecto de la continuidad y sobre el direccionamiento que debe tomar esta política, y por el otro, motiva a repensar en forma constante la matriz productiva provincial, esto se evidencia en el imaginario de la dirigencia política, tanto provincial como nacional. Vinculado a esto, es necesario señalar que la provincialización de Tierra del Fuego se lleva a cabo en 1991. Sin embargo, la autonomía que adquiere como entidad provincial se ve condicionada por el Régimen debido a que desde su creación instaló en el ámbito nacional la definición del perfil productivo de Tierra del Fuego. Con lo cual, los actores provinciales dentro de los espacios de toma de decisión tienen que acoplarse sobre una estrategia de desarrollo económico planteada a escala nacional.

Considerando estos elementos es que puede haber solapamientos en relación con el diseño políticas estratégicas de diversificación de la matriz productiva más cuando no coinciden los imaginarios de los principales actores vinculados al proceso de toma de decisiones en esta temática y en estas diferentes escalas de análisis donde se posicionan estos actores en el orden municipal, provincial y nacional.

Uno de los ejes que se promueven para lograr la diversificación de la matriz productiva se apoya en la explotación de los recursos naturales. Los recursos vivos marinos y los recursos forestales han sido priorizados por las dos últimas administraciones gubernamentales provinciales. A esto se suma la presión que ejerce el crecimiento demográfico y económico sobre recursos mineros, en particular los áridos (Romano et al., 2020).

Reparando en todas estas dimensiones es que es clave utilizar la gobernanza como herramienta analítica para analizar la complejidad que puede tener la diversificación de la matriz productiva hacia actividades vinculadas con los recursos naturales, así como su implementación y sostenimiento en el tiempo. Es así que este trabajo tiene como objetivo analizar actividades económicas vinculadas a la extracción de recursos naturales, que no están directamente relacionadas con la Ley 19640 como la actividad pesquera, la minera de baja escala y la forestal, a través del diseño de mapas de gobernanza. Por medio de esta herramienta analítica, visibilizar actores, articulaciones y reglas de juego presentes en el aprovechamiento de los mencionados recursos.

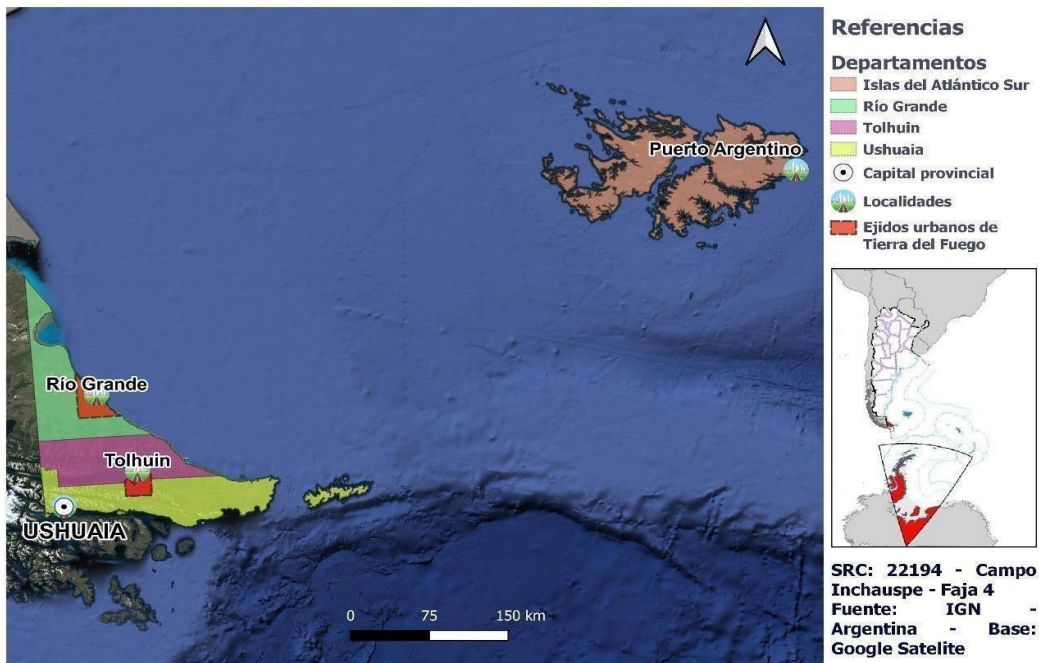
## **2. Breve introducción al contexto territorial y socioeconómico Tierra del Fuego**

La Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Figura 1) se caracteriza por la singularidad de sus ecosistemas, no solo en los aspectos físicos y bióticos, sino también en cuanto a su historia ecológica, que deriva del modo de ocupación del territorio y de la apropiación de los recursos en un área de dimensiones reducidas, si se considera la jurisdicción efectiva del gobierno provincial. Es una de las 24 jurisdicciones de primer orden del Estado argentino. Ubicada en el extremo sur de Argentina, forma parte de la región Patagónica según la clasificación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC-, presentando una superficie de 1.002.445 km<sup>2</sup>, la más extensa del país.

Por otra parte, la provincia posee una condición de bicontinentalidad, lo que expone algunos ejes de la política exterior argentina: la integración y complementariedad con los países sudamericanos, la impronta de una fuerte presencia antártica que impulse una relación estratégica con países que comparten intereses antárticos y la consolidación de una agenda externa

que tome en cuenta su gran potencial marítimo en términos de biodiversidad, conservación de ecosistemas marinos, recursos naturales, energía y vías de navegación, entre otros.

**Figura 1:** Mapa de las localidades urbanas en Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.



Fuente: Elaboración propia en base a información del IGN.

En cuanto a su territorio, la Isla Grande de Tierra del Fuego se puede dividir en cuatro ecorregiones: Estepa fueguina, Ecotono, Cordillera y área de Turbales -también conocido como Península Mitre- (Oro Castro et al., 2013). A estas, se le suman las ecorregiones correspondientes al Mar Argentino, las Islas del Atlántico Sur y la región ecológica de la Antártida Argentina (Tabla 1).

**Tabla 1:** Características de las ecorregiones presentes en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

<b>Ecorregión</b>	<b>Características</b>
<b>Estepa fueguina</b>	Relieve más bien llano interrumpido por algunos cañadones, cubierto de pastizales, con gran presencia de viento.
<b>Ecotono</b>	Zona de transición entre la estepa y el bosque. Relieve ondulado con presencia de bosques de ñire alternados con pastizales y vegas.
<b>Cordillera</b>	Las montañas dominan el paisaje y los árboles son el tipo de vegetal dominante. El bosque caducifolio (guindos, lengas y ñires) cubre los faldeos de la cordillera hasta una altura de 500/600 metros sobre el nivel del mar.
<b>Área de turbales</b>	También llamada tundra fueguina. Relieve ondulado con clima muy frío y muy ventoso, la forma vegetal dominante son los turbales.
<b>Costa</b>	Breve transición entre la tierra y el mar. Se pueden observar dos tipos, la costa Atlántica con acantilados y playas de arena, caracterizada por una gran amplitud de marea; y la costa rocosa y recortada del Canal Beagle que ofrece el hábitat ideal a especies que se fijan a sustratos duros.
<b>Mar</b>	Define el carácter insular de la provincia. Se encuentra la convergencia antártica, donde las aguas frías polares se sumergen sobre las aguas subantárticas relativamente más templadas favoreciendo la productividad de fitoplancton que alimenta directa e indirectamente a una gran variedad de especies marinas.
<b>Antártida</b>	Su relieve, meseta interior alta y cordillera con cumbres de hasta 4.000 metros, está cubierto permanentemente con una gruesa capa de hielo, el clima es extremadamente frío y seco, su vegetación son líquenes, musgos y algas adaptadas a vivir en el hielo.

Fuente: Elaboración propia en base a Oro et al. (2013).

De acuerdo con los datos censales, la ciudad de Río Grande cuenta con 70 mil habitantes mientras que en Ushuaia el número se aproxima a 57 mil, siendo el total provincial de 127 mil habitantes de los cuales el 97% reside en áreas urbanas. Comparando estos números con los arrojados por el censo 2001, se detecta un crecimiento poblacional que alcanza casi al 26%, uno de los mayores del país. Este proceso de crecimiento demográfico se vincula a la implementación de la Ley N° 19.640, que en su origen tuvo un objetivo estratégico político, consolidar la presencia argentina en la región en vistas a las disputas territoriales con Chile y el Reino Unido. Sumado a esto, también se registran cambios asociados al crecimiento de las capacidades estatales, desde que en 1991 el Territorio Nacional de Tierra del Fuego adquirió el estatus administrativo y jurisdiccional de la Provincia.

Para entender de qué manera se conforma la matriz productiva de Tierra del Fuego, se presentan datos de un Informe del Centro Interdisciplinario de Estudios de Ciencia, Tecnología e Innovación (2017-18) que en primer lugar, analiza la conformación del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia. (Figura 2). En ella se observa una marcada participación de las actividades industriales, donde la totalidad de dicha actividad se desarrolla al amparo de los beneficios del sub-régimen de promoción industrial de la Ley 19.640.

La Ley N° 19.640 establece un régimen fiscal especial para la provincia, donde se establece un tratamiento aduanero diferencial para la actividad económica en la provincia y para la comercialización con el resto del país. Las mercaderías de origen extranjero pueden ingresar, permanecer, transformarse en otros bienes, sin estar sujetas al régimen tributario normal del Estado Nacional. De acuerdo a la mencionada norma, se denominan “exportaciones” a las ventas que se realizan tanto a terceros países como al Territorio Continental Nacional (TCN), las cuales se dividen en dos categorías: (i) originarias (mercaderías íntegramente producidas en el Área Aduanera Especial -AAE- o que acrediten Origen, bajo el denominado Sub-Régimen de Industria) las cuales gozan de beneficios fiscal para la venta al TCN (desgravaciones impositivas) y (ii) no originarias (mercaderías procedentes de terceros países o procesadas en el AAE que no tenga una transformación sustancial) las cuales no gozan de beneficios fiscales.

Actualmente, el sector industrial está compuesto por empresas de varias ramas como: electrónica, plástica, textil, confeccionista, pesquera y mecánica. La producción electrónica constituye la principal actividad productiva de Tierra del Fuego.

Figura 2: Principales actividades económicas en Tierra del Fuego, % sobre el total del PBG.



Fuente: Informe Final del Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (2017-18), p.9.

De este modo, la generación de valor en Tierra del Fuego está asociada fuertemente a la presencia estatal, ya sea a través de la promoción que permite el desarrollo de la industria y algunos servicios conexos, o de la prestación directa de servicios (administración, educación, salud, electricidad, agua y saneamiento, etc.). Si dejamos de lado estos sectores económicos, incluida la industria dada la promoción industrial, “sólo nos quedaría el 36,1% del PBG, con un 46,7% explicado por la actividad Explotación de minas y canteras, a partir de la extracción de hidrocarburos” (Informe CIECTI, 2017-18, 10). Es por ello que los diferentes análisis que realicen actores que forman parte del estado en sus distintas escalas y el consecuente diseño de política pública al que apuntan, afecta de manera determinante a la matriz productiva fueguina.

### 3. Marco teórico

La gobernanza es un término polisémico que adquirió un papel protagónico en los discursos de académicos, investigadores y actores políticos y sociales del hemisferio norte; y, en consecuencia, cierto grado de notoriedad en los mismos discursos del hemisferio sur. La noción de

gobernanza se modificó y enriqueció desde su incorporación en la agenda académica, ejemplo de ello es lo que sucede con el término en las disciplinas de las relaciones internacionales, la economía y las ciencias ambientales, donde el carácter transnacional y la complejidad de las problemáticas ambientales y económicas contribuyen a la utilización de este término con acepciones distintas (Kelly et al., 2020). Además, que sea un término polisémico implica procesos o espacios de toma de decisión que involucran no solo al estado o a las instituciones públicas sino a un entramado de actores, que se vinculan en el proceso de construcción de políticas con lo cual también incorporamos a este marco un concepto de actor.

De esta forma, adoptamos una noción funcionalista de los actores (Russell, 2010) de acuerdo con el cual un actor debe tener tres atributos: i) grado de autonomía, ii) capacidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos, y iii) continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan. Estos pueden ser actores de carácter público o privado. Los primeros incluyen a los de orden nacional (poder ejecutivo y burocracias ministeriales), subnacional o no central (provincias y municipios) y supranacional (organismos internacionales). Los segundos son diversos e incluyen, entre otros, a empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, personas, entre otros. En relación con los actores privados incorporamos algunos de los elementos del trabajo de Arts (2003) ya que nos permite hacer más robusta la definición. El autor identifica diversas estrategias por medio de las cuales este tipo de actores puede intervenir, directa o indirectamente, en el proceso de toma de decisiones sobre el cual pretenden influir: lobby, defensa y promoción de intereses, monitoreo, protesta y participación, esta última característica implica ser aceptado formalmente en el proceso de toma de decisiones.

Esta definición puede ser complementada con la idea de gobernanza como heterarquía (Jessop, 2008: 60) de acuerdo con la cual “la heterarquía se refiere a la autoorganización de actores independientes involucrados en relaciones complejas de interdependencia recíproca. Dicha auto-organización se basa en el diálogo continuo y en el uso compartido de recursos para desarrollar proyectos conjuntos recíprocamente beneficiosos y para manejar las contradicciones y dilemas que, inevitablemente, forman parte de esas situaciones” (Jessop, 2003). Para el autor esto no implica simetría ni igualdad y destaca la importancia de la interdependencia recíproca y de los procesos en los cuales se producen desequilibrios y cambios en los arreglos. No existe una gobernanza, es múltiple en función de características espacio-temporales y de las problemáticas que aborda. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; como al sistema en su totalidad. Las fronteras definidas a nivel conceptual se desdibujan en el terreno de lo práctico, y es por eso que resulta necesario revisar la arquitectura y las redes que interceptan y/o limitan con el concepto de gobernanza.

No solo importan los actores sino el espacio donde se relacionan con lo cual también incorporamos como elemento el concepto de red. Las redes pueden ser entendidas como el entramado de espacios de cooperación entre diversos actores de los distintos ámbitos de actuación, discusión y solución de asuntos públicos locales (Zurbriggen, 2011). En este trabajo utilizamos el concepto de red asociado a la gobernanza para identificar el rol principal de cada actor en los sectores analizados. En ese marco, los actores interactúan no solo para seleccionar e implementar políticas, sino también en su poder de modificar las reglas que pueden afectar su curso de acción. A su vez estas normativas interactúan con otros entramados de marcos normativos y legales, tanto formales como informales (Banco Mundial, 2017). Con lo cual la trama institucional, dentro del concepto de gobernanza, ofrece un mapeo que le permite a los actores tener conocimiento de los límites de factibilidad y los cursos de acción adecuados (Acuña y Chudnovsky, 2013). El marco institucional se constituye también entonces como un ámbito en el cual se manifiesta la disputa entre múltiples sentidos comunes, es decir, entre diversas formas de concebir los límites de factibilidad (Acuña y Chudnovsky, 2013; Kelly et al., 2020).

Considerando lo anterior los procesos socio-políticos según Mazzalay (2009) se resuelven en el marco de este conjunto de estas redes de influencias que formal y/o informalmente ejercen los intereses y/o sectores políticos y sociales. Para este autor dichas circunstancias:

“Involucran múltiples actores sociales y se pueden resolver en la interacción (o no) de diversos niveles del estado que coexisten e interactúan todos con todos (o no), y que en conjunto implican una multiplicidad de intereses, una diversidad de recursos, diversos grados de autonomía, y cuyas acciones (incluida la inacción que es una forma de acción) afectan al resultado colectivo”. (Mazzalay, 2009, 71)

Es por ello, que para este autor la gobernanza como un aspecto que caracteriza y diferencia los procesos socio-políticos, puede observarse en las redes de influencia, incorporando de este modo, situaciones de conflicto y la indiferencia como situaciones con efectos en el resultado común considerando también los niveles de escalas de los diversos actores estatales.

A partir de todos los elementos anteriores, en este trabajo se entiende a la Gobernanza como la realización de relaciones entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar opciones sobre una temática determinada; proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder que incluye instituciones tanto formales como no formales, donde coexisten la competencia y la cooperación (Kelly et al. 2020). A los efectos realizar un primer análisis de tipo exploratorio-descriptivo, concebimos a la gobernanza de los recursos naturales en Tierra del Fuego como un escenario poblado por estructuras, valores y actores, tanto públicos como privados, que puede ser representado a partir de mapas de gobernanza.

#### 4. Metodología

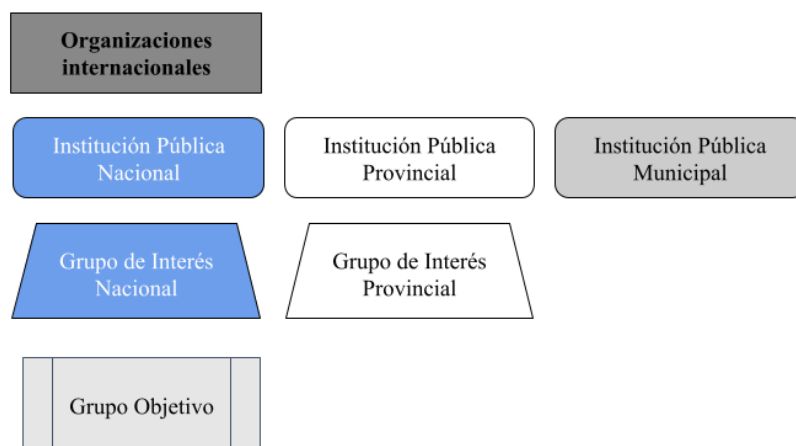
Para realizar el mapa de gobernanza se tomó como elemento de base la propuesta realizada por Tiliouine y colaboradores (2018). Se buscó en primera instancia identificar a todos los actores involucrados tanto en el control como en el aprovechamiento y desarrollo de los sectores seleccionados, para realizar un mapa de actores (Tapella, 2007) que permitió identificar y clasificarlos. Para realizar dicha clasificación se utilizaron las siguientes categorías:

- a) Organizaciones internacionales: identifican, coordinan y promueven políticas sean públicas o privadas en los sectores analizados.
- b) Instituciones públicas: comprenden a los organismos nacionales públicos, quienes definen lineamientos estratégicos del sector. El principal objetivo es la política ambiental. También contienen a los organismos públicos provinciales y municipales, ambos tienen una doble función: la política ambiental y el desarrollo económico del sector.
- c) Instituciones privadas: contienen a los organismos nacionales privados con intereses económicos en el sector.
- d) Universidades y centros de ciencia y tecnología: analizan y evalúan las potencialidades y los impactos en los ecosistemas.
- e) Instituciones de financiamiento: se consideran todos aquellos organismos que apoyan económicamente la ejecución de políticas de promoción, propiciando una dinámica de contacto con la realidad y la experiencia cotidiana con la gente.
- f) Grupos de interés: comprenden a todos los agentes que representan los intereses u objetivos individuales de personas, empresarios, cooperativas, etc., de manera que la consecución de sus objetivos está vinculada a la actuación de otros organismos.
- g) Grupo objetivo: son aquellos productores/personas a los que quiere abordar la política pública.



A partir de la categorización realizada, a cada uno de los actores se le asignó una figura representativa de acuerdo con las siguientes formas:

**Figura 3:** Formas representativas de cada categoría.



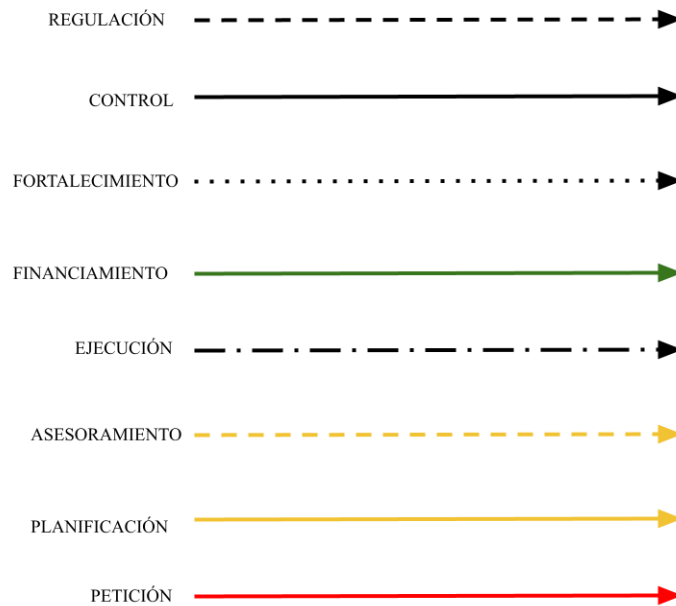
Fuente: Elaboración propia.

Luego se procedió a realizar una categorización siguiendo los siguientes criterios:

- (i) De acuerdo con su forma jurídica: formal o informal
- (ii) Nivel de acción: local, provincial, nacional o internacional
- (iii) Funciones: a partir de una revisión de los instrumentos de creación (leyes, actas, memorias entre otros) para identificar su rol principal en el sector (dependiendo el tipo de institución puede tener distintas funciones):
  - Regulación: genera normativa vinculada al sector y/o actividad (leyes, ordenanzas, resoluciones, decretos, buenas prácticas, etc).
  - Control: seguimiento, monitoreo y control de las actividades. Entra fiscalización.
  - Fortalecimiento: Realiza actividades para acompañar a los sectores en la mejora competitiva en actividades tales como capacitación, promoción (local e internacional), generar información sectorial.
  - Financiamiento: Entidades que favorecen la financiación crediticia.
  - Ejecución: actores vinculados a la ejecución de proyectos especiales o sectoriales.
  - Asesoramiento: comités consultivos, los cuales no toman decisiones, pero si sus recomendaciones son tenidas en cuenta, entran las instituciones científico tecnológicas.
  - Planificación: Instituciones/organismos que tienen entre sus funciones principales la planificación sectorial.
  - Petición: Que pide o solicita oficialmente una cosa. Entran denuncias y reclamaciones.

A partir de la identificación de funciones cada una de las mismas se representan mediante los siguientes tipos de flechas:

**Figura 4:** Representación de las funciones mediante distintas flechas.



Fuente: Elaboración propia.

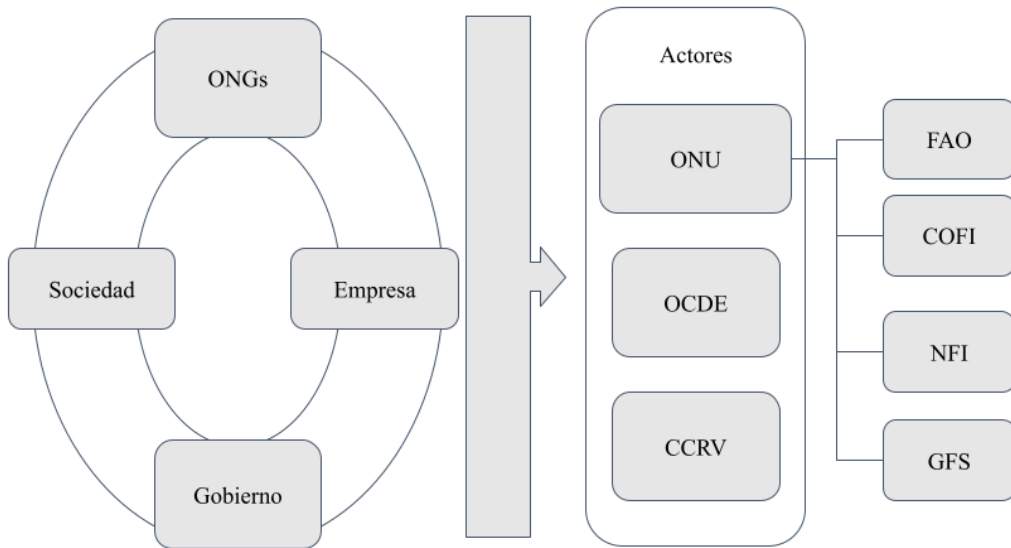
Una vez identificados los actores, el siguiente paso para la construcción del mapa de gobernanza fue realizar un análisis de las distintas normativas relacionadas a los sectores bajo estudio. Se entiende que la regulación tiene un efecto, directo o indirecto, en el desarrollo y direccionamiento de las actividades de pesca, forestal y minería. Este procedimiento permitió destacar qué actores tienen mayor influencia, ya sea por las funciones que cumplen o por sus interacciones en el ámbito de la actividad.

## 5. Resultados: Análisis normativo y mapa de gobernanza

### 5.1 Actores

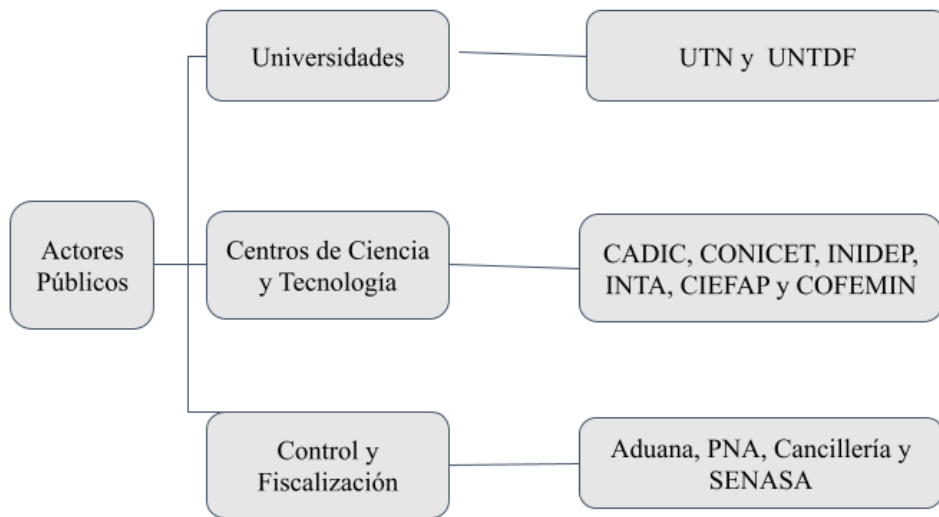
Se presentan a continuación, las figuras que recogen los actores involucrados en los sectores analizados.

**Figura 5:** Esquema actores internacionales.



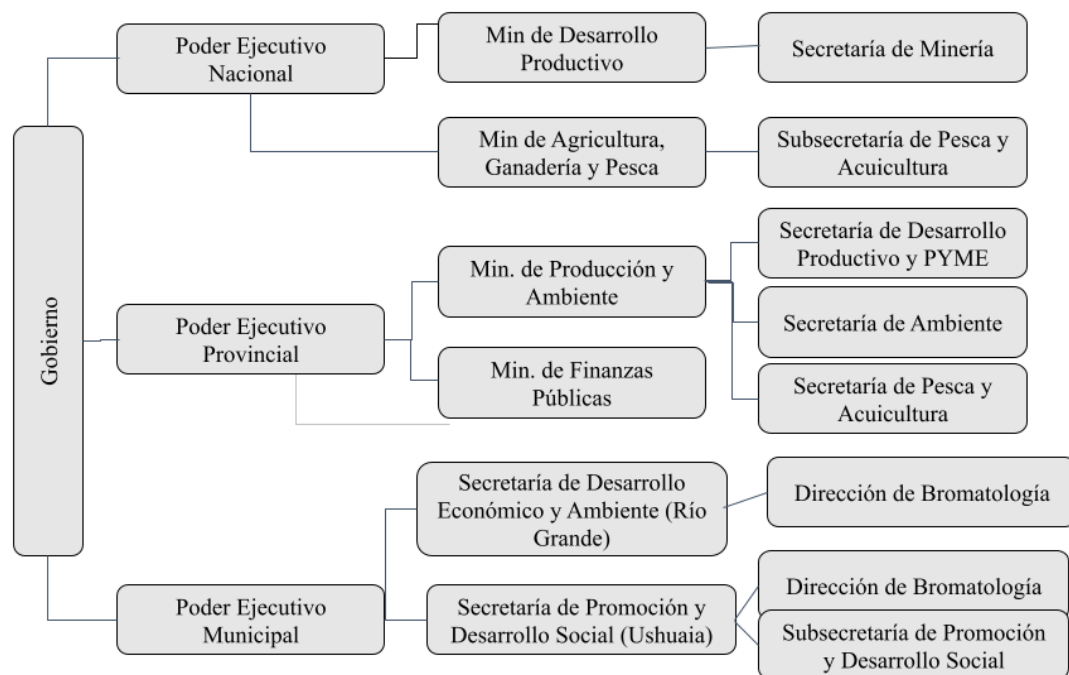
Fuente: Elaboración propia.

**Figura 6:** Esquema actores públicos.



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 7:** Esquema organigrama actores del gobierno en la escala nacional, provincial y municipal.



Fuente: Elaboración propia.

## 5.2 Análisis Normativo

En la siguiente sección se establece un análisis de las distintas normativas y un cuadro síntesis sobre aquellas que regulan las actividades de pesca, forestación y minería de la provincia de Tierra del Fuego.

### 5.2.1 Ley 19640

Los objetivos del régimen de promoción industrial según Romano et al (2018) como estrategia de desarrollo, fueron y siguen variando a lo largo del tiempo. Pueden destacarse al menos cuatro etapas que surgen del análisis del marco normativo del sub-régimen de promoción sobre lo que se quiere lograr al aplicar el régimen de promoción industrial. En la primera etapa, se busca integrar el territorio de Tierra del Fuego al nacional para ello, establecer beneficios fiscales y aduaneros para permitir la actividad económica en este territorio y así, aumentar la densidad poblacional. Por otra parte, la segunda etapa, se caracteriza por la búsqueda de la diversificación productiva, la generación de empleo principalmente en el sector manufacturero poniendo el foco en la sustitución de importaciones de bienes finales. La siguiente etapa trata sobre mejoras en el sector comercial por la utilización ventajosa de los beneficios impositivos por parte de las empresas dentro de la AAE. Y la última etapa pone el enfoque en el sector de electrónica, para la incorporación de empresas en cadenas globales de valor, complementario a esto, la generación de empleo en este sector y el logro de un catch-up tecnológico.

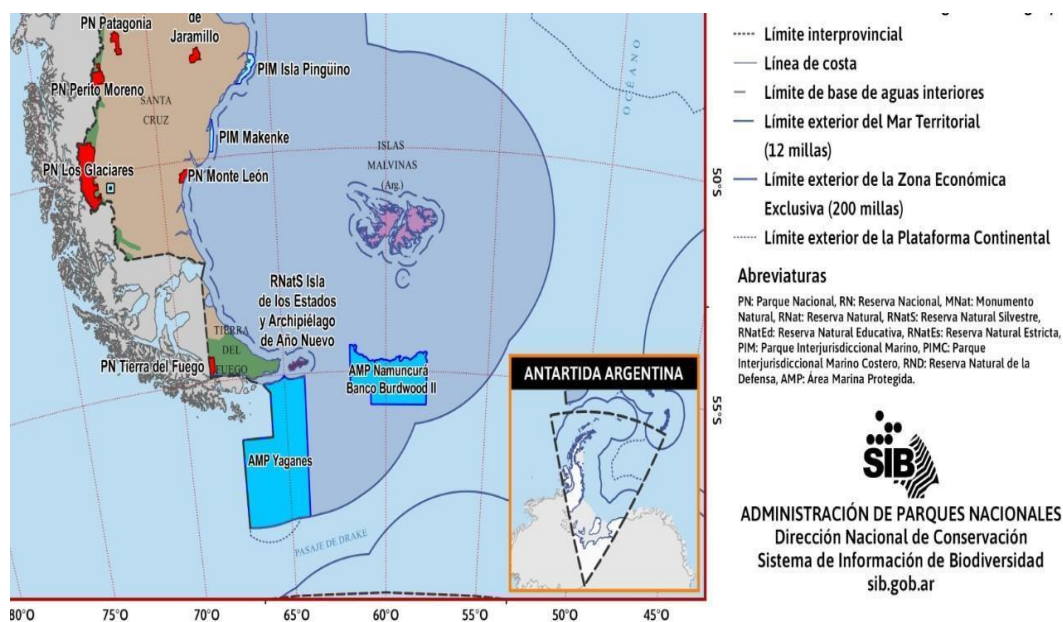
En esta última etapa, la industria manufacturera promocionada según un informe del CIECTI (2017-2018) posee una incidencia muy fuerte sobre la economía local, pero, paradójicamente, con escasas vinculaciones con el resto del sistema productivo. Esta industria presenta

una dependencia absoluta de los subsidios estatales y se encuentra fuertemente expuesta a situaciones políticas y económicas determinadas fuera de la provincia. Con lo cual se debería armar un proyecto para revisar estos incentivos implícitos en el régimen e identificar caminos por los cuales el estado provincial pueda tomar una posición estratégica en la definición de direccionamiento y en la implementación de incentivos hacia esos sectores. Aquí entran como posibles estrategias las actividades relacionadas a los recursos naturales.

### 5.1.2 Análisis normativo: Pesca

Desde fines de la década de 1960 se produjo en Argentina un proceso de promulgación y modificación de leyes y decretos que marcaron el inicio del interés manifiesto del Estado nacional por la pesca. Frente a este panorama, en 1991 se publica la Ley Nacional 23.968, donde se configura la extensión, los sectores y las actividades habilitadas de los espacios marítimos de la República Argentina. Luego, para organizar la soberanía sobre los recursos marinos, la Ley Nacional N° 24.922, publicada en 1997, estableció, para las jurisdicciones de primer orden en su artículo 3, el dominio de las Provincias sobre los recursos vivos que habitan hasta el límite del mar territorial, es decir 12 millas de la costa. En la figura 8 se visualizan para la parte de Tierra del Fuego, AeIAS algunas de estas zonas.

**Figura 8:** Áreas Marinas Protegidas y límites de espacios marítimos para la zona de Tierra del Fuego, AeIAS.



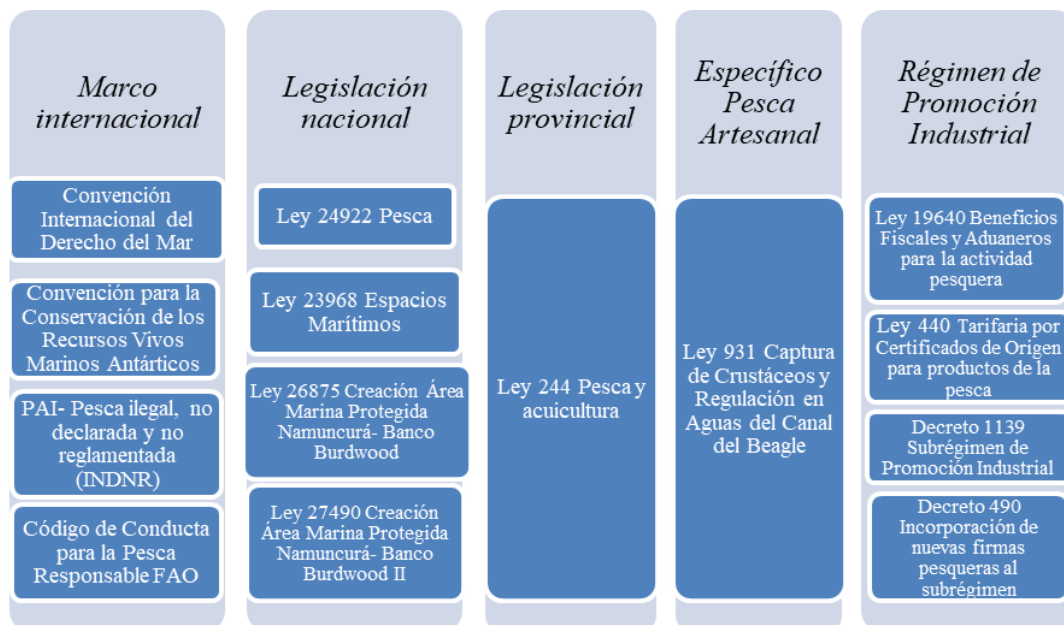
Fuente: Administración de Parques Nacionales.

Nota: ver [https://sib.gob.ar/vermapa.php?url=archivos/mapa\\_aps\\_y\\_ecoregiones\\_2016\\_10.jpg](https://sib.gob.ar/vermapa.php?url=archivos/mapa_aps_y_ecoregiones_2016_10.jpg)

En cuanto a normativas provinciales, en 1995, el gobierno de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur sancionó la Ley de Pesca y Acuicultura N° 244, que tiene por objeto establecer las regulaciones de la actividad y designar la Autoridad de Aplicación, sus misiones y funciones frente a la investigación, el desarrollo económico, las actividades deportivas, la pesca comercial, etc. Para el desenvolvimiento de la pesca artesanal, la Ley provincial 931 aclara la regulación para la captura de los crustáceos marinos denominados vulgarmente

Centolla y Centollón en el Canal Beagle destacando que el permiso para el ejercicio de la actividad será otorgado por la autoridad de aplicación que llevará el registro de los mismos.

Figura 9: Principales normativas que regulan el desarrollo de la actividad pesquera en Tierra del Fuego, AeIAS.



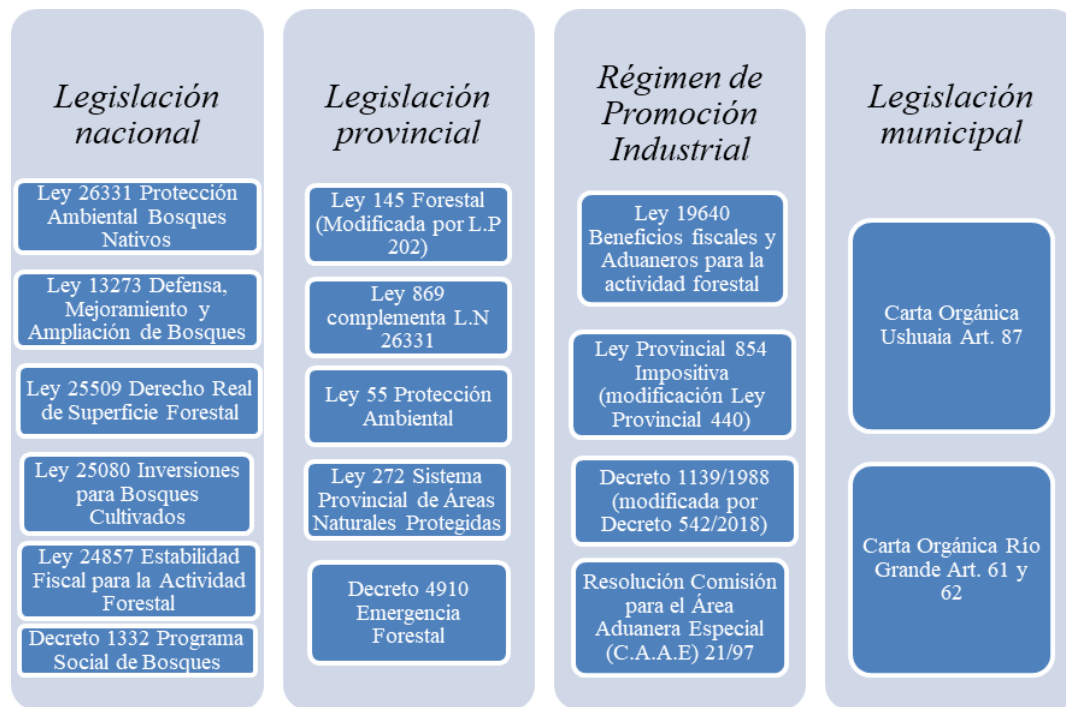
Fuente: Elaboración propia.

### 5.1.3 Análisis normativo: Forestal

Se destaca en el análisis normativo de la actividad forestal la Ley Nacional 26.331, establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. De esta forma promueve el Ordenamiento Territorial y pone límite a la frontera agroganadera; a tales fines, compromete fondos y asistencia técnicas a las autoridades de las distintas jurisdicciones a fin de poder realizar un ordenamiento territorial (en el caso de Tierra del Fuego la Autoridad es la Dirección General de Bosques).

Por su parte, la Ley Provincial 55 crea la figura de Área protegida, definiendo zonas provinciales de protección, por su parte, la Ley Provincial 145 fomenta y asegura el aprovechamiento del recurso forestal.

**Figura 10:** Principales normativas que regulan el desarrollo de la actividad forestal en Tierra del Fuego, AeIAS.



Fuente: Elaboración propia.

#### 5.1.4 Análisis normativo: Minería

El proyecto del Código de Minería se sancionó el 25 de noviembre de 1886, bajo la Ley 1.919. Teniendo en cuenta a Cantero y Romano (2021) ese cuerpo de legislación es el que se mantiene en la actualidad con las modificaciones y actualizaciones según las necesidades de la sociedad argentina, y representa el marco jurídico mediante el cual se despliega la actividad minera en el país. El Código de Minería establece categorías según el origen de los recursos y su dominio, y en consonancia con ello, la turba y los áridos se definen como recursos de distinta categoría: segunda y tercera categoría respectivamente. En la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, ambos recursos son bienes que se conceden legalmente a particulares para su exploración, explotación y aprovechamiento. Ello se entiende debido a la última reforma de la Constitución Nacional, en 1994.

La Constitución Provincial, sancionada en 1991, remarca que los recursos naturales “son del dominio exclusivo, inalienable e imprescriptible de la Provincia”. En 1992 se sanciona la Ley 55 de Medio Ambiente que introduce en su artículo 42 la clasificación de los suelos en el marco de los usos destinados al mismo para el ordenamiento territorial. Para 1997, el establecimiento de un marco normativo, bajo Ley Provincial 359, posibilitó la creación de una Escribanía de Minas con el objeto de la formulación y el seguimiento de las reglamentaciones y concesiones. En 2011, la Ley Provincial 853, expuso los principios ambientales precautorios y de equidad intergeneracional para garantizar el uso racional y sustentable de los recursos naturales y afirmó la prohibición de la explotación de minerales metalíferos con modalidad a cielo abierto y el uso de algunos insumos químicos en la actividad, tales como cianuro, mercurio, etc. Finalmente, la Ley de Aguas -Ley Provincial 1.126- publicada en 2016 establece el régimen de aplicación del recurso hídrico orientado a las actividades productivas, entre ellas la minería, regulando su administración y uso frente a las actividades de exploración y explotación.

En este sentido, el marco regulatorio de la Minería de baja escala ha sido estudiado y sistematizado en el artículo de Cantero y Romano (2021), presenta a continuación un cuadro síntesis de las principales leyes que intervienen (Figura 11).

**Figura 11:** Principales normativas que regulan el desarrollo de la actividad minera en Tierra del Fuego, AeIAS.



Fuente: Elaboración propia.

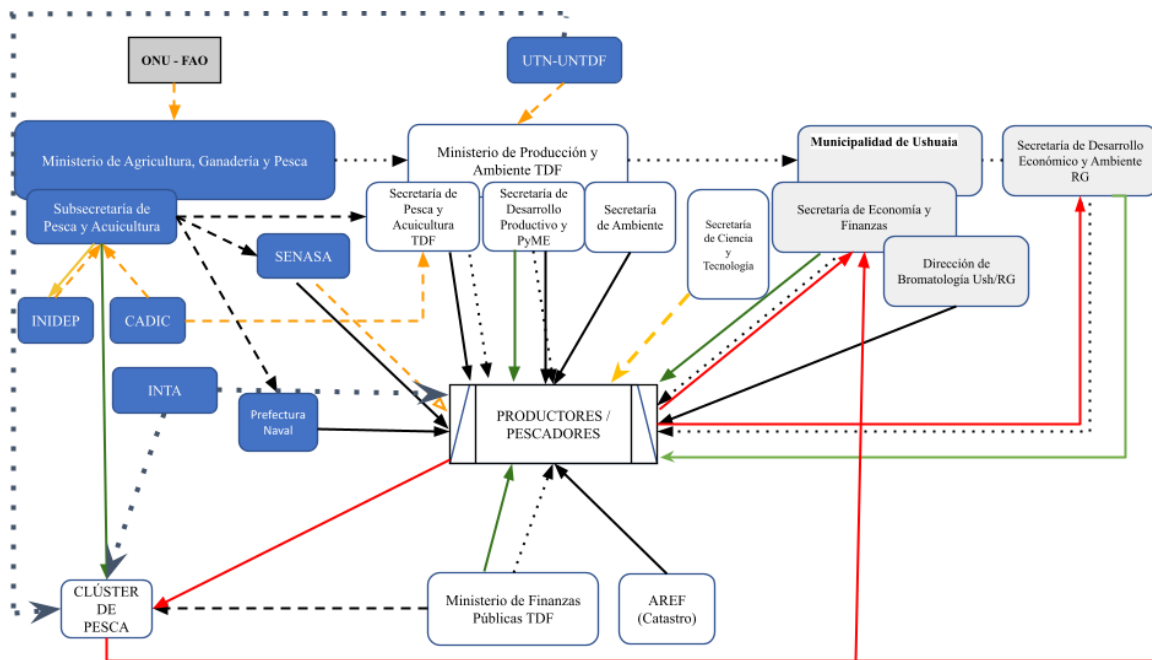
## 5.2 Mapas de Gobernanza

### 5.3.1. Pesca Artesanal

Una primera mirada en torno a la gobernanza de la pesca artesanal permite advertir un complejo entramado de relaciones donde los pescadores artesanales se ven notablemente condicionados tanto por los organismos regulatorios tanto provinciales como nacionales. Se observa una baja representatividad de empresas u organizaciones que nuclean productores privados. (Figura 12).



**Figura 12:** Mapa de gobernanza de la pesca artesanal.



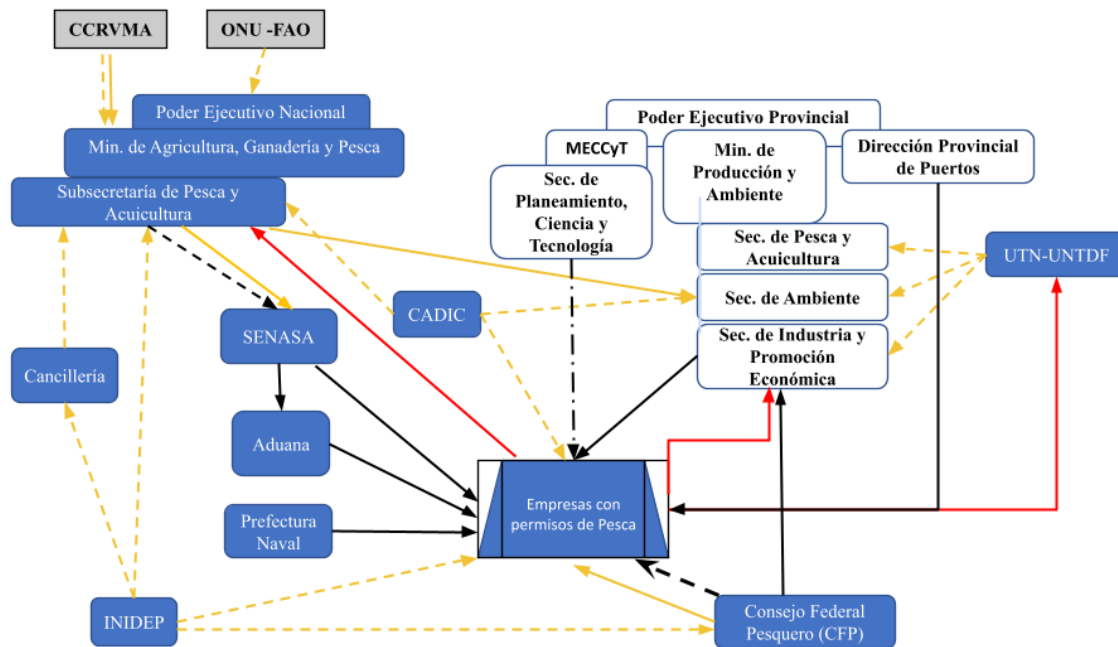
Fuente: Elaboración propia.

El entramado de actores en torno a la pesca artesanal permite detectar un fuerte condicionamiento de la actividad al vínculo y tipo de relación con los organismos de control. Se observa, un solapamiento regulatorio, que genera esquemas cruzados para la orientación de los actores al desarrollo de la actividad. Sin embargo, se puede apreciar que, en la actualidad, complementario a ello hay una mayor presencia de funciones de fortalecimiento por parte de organismos provinciales y municipales así como financiamiento para el desarrollo del sector, para el mejoramiento de la estructura productiva beneficiosos para el mismo.

### 5.3.2 Pesca de Altura

Por su parte, la gobernanza en torno a la pesca de altura no escapa al complejo entramado de relaciones, en el que cobran relevancia los organismos de control y fomento tanto provincial como nacional.

**Figura 13:** Mapa de Gobernanza de Pesca de Altura.



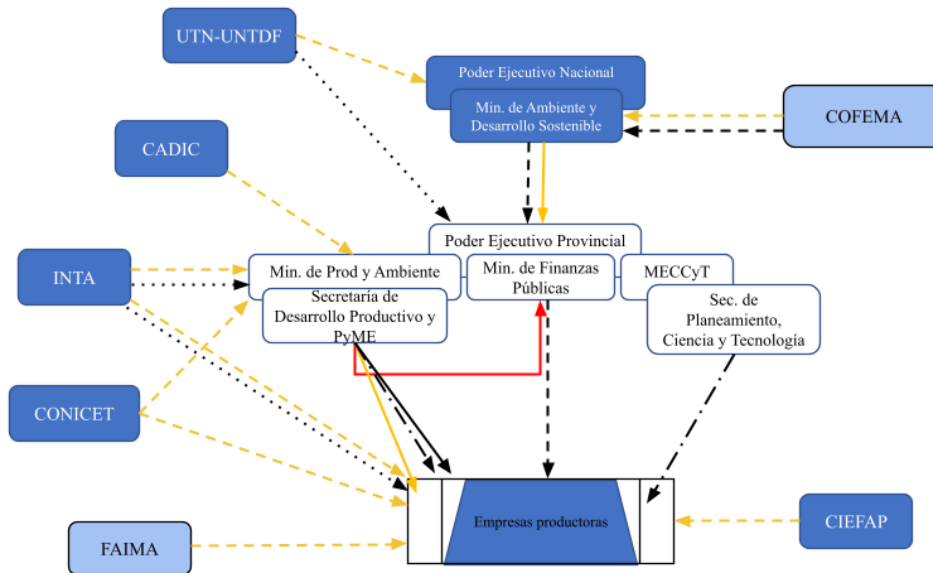
Fuente: Elaboración propia.

A diferencia del sector artesanal, intervienen más actores con funciones de control a nivel nacional debido a que la actividad se desarrolla mar adentro. En ello se pueden generar conflictos en las distintas zonas de las Áreas Marinas Protegidas, debido a la cercanía con la Antártida y la adhesión a convenios internacionales para la conservación de recursos. Esto último se evidencia en el solapamiento de funciones presentado en el mapa. También se observa que hay más representación a nivel nacional de los actores privados pesqueros, con lo cual hay más formalidad del sector.

### 5.3.3 Forestal

El análisis del mapa de gobernanza de la actividad forestal pone en evidencia el vínculo de los actores públicos con el rol que se asigna en el marco regulatorio (Figura 14). No obstante, no se traduce dichos roles en la representación de organizaciones gremiales privadas.

**Figura 14:** Mapa de gobernanza de la actividad forestal.

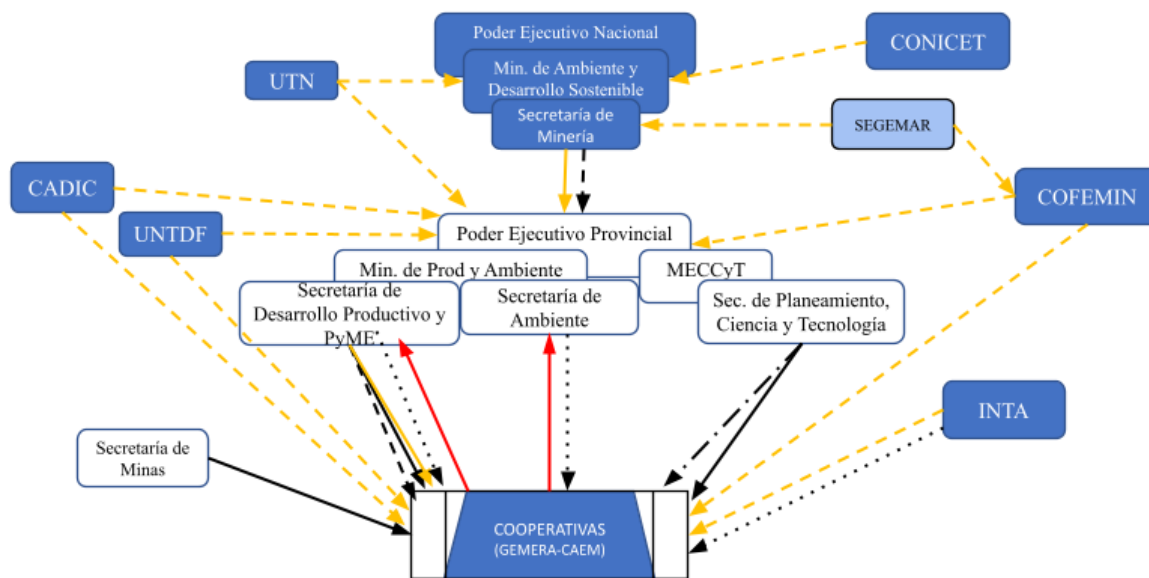


Fuente: Elaboración propia.

### 5.3.4 Áridos

En tanto la figura (Figura 15) que surge de la representación de la gobernanza en el sector áridos, pone en evidencia la complejidad de actores y sus vinculaciones.

**Figura 15:** Mapa de gobernanza de la actividad minera.



Fuente: Elaboración propia

Aquí cabe señalar que todos los mapas presentados se ven atravesados por el marco regulatorio común que genera la Ley 19640, los mecanismos de control que ella produce y su vínculo con el resto de los actores representados en cada sector.

## 6. Conclusiones

En relación con los resultados de la investigación, distinguimos entre generales y particulares. Respecto de los primeros se logró identificar los actores intervinientes y las funciones de cada uno. La formalidad e informalidad coexisten en las actividades analizadas.

Observamos un solapamiento normativo que se produce de dos formas. Por un lado, se relaciona con las funciones de los actores, donde se evidencia la superposición y multiplicidad en varios de los actores analizados. Por el otro, la Ley y sus modificatorias genera contradicciones con otras normativas nacionales, como por ejemplo la ley de presupuestos mínimos forestales.

Asimismo, en cuanto a las funciones de los actores es interesante destacar que limita aquellas de los organismos provinciales al ubicar el espacio de decisión en organismos nacionales (Congreso Nacional y Ministerios del Poder Ejecutivo).

En cuanto a los resultados particulares, se aclara que la complejidad y heterogeneidad de la problemática de cada sector nos llevó a analizar el recurso pesquero en sus dos formas principales de extracción y comercialización (pesca de altura y pesca artesanal) en forma individual. En la minería de baja escala y la pesca artesanal predominan actores privados informales y de poca magnitud. Por último, los actores privados formales, en su mayoría, los encontramos en la pesca de altura y en la extracción de la madera, quienes son los que producen a gran escala.

En conclusión, esta investigación se realizó con el objetivo de explorar actividades que no están directamente relacionadas con la Ley de Promoción Económica -Ley Nacional 19640-. Sin embargo, encontramos que genera una fuerza centrífuga sobre la economía de la provincia. Asimismo, nos permitió comprender la complejidad de la definición de política pública así como su implementación y sostenimiento en el tiempo.

En esta investigación no se aborda para el análisis del marco regulatorio aquellos cambios propuestos por el Decreto 727/2021 que trata sobre la prórroga de la Ley. Dado que el margen de tiempo en donde se realiza el trabajo y cuando sale el decreto es muy cercano. Sin embargo, para futuras indagaciones sobre el direccionamiento del perfil productivo de la provincia, es esencial estudiar los puntos de inflexión que se buscan mediante este decreto.

## Referencias bibliográficas

- **Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2013).** *Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos.* En C. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina.* Siglo XXI- Fundación OSDE 19-67. ISBN: 9789876293426
- **Arts, B. (2003).** *Non-state actors in global governance: Three faces of power.* Publicación del grupo de trabajo Max-Planck Recht der Gemeinschaftsgüter. Grupo de Proyectos Max-Planck para el Derecho de las Comunidades, Bonn. No. (4). Disponible en: <https://hdl.handle.net/2066/141650>
- **Banco Mundial (2017).** *La gobernanza y las leyes. Mensajes Principales. Informe de Desarrollo 2017.* Recuperado de <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>
- **Cantero, C. y Romano, S. A. (2021).** *Análisis de la minería de baja escala en Tierra del Fuego, Argentina.* En edición, artículo aceptado revista aportes y transferencias.

- **Centro Interdisciplinario de Estudios de Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI) (2017-2018).** Informe Final. Lineamientos estratégicos para la política de CTI. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos\\_estrategicos\\_para\\_la\\_politica\\_de\\_cti\\_-\\_tierra\\_del\\_fuego.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos_estrategicos_para_la_politica_de_cti_-_tierra_del_fuego.pdf)
- **Constitución Provincial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.** recuperado de [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/tierra\\_del\\_fuego.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/tierra_del_fuego.pdf)
- **Jessop, B. (2003).** Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. In H. P. Bang (Ed.), Governance, as Social and Political Communication (pp. 101-116). Manchester: Manchester University Press. ISBN: 978-0-7190-8094-4
- **Jessop, B. (2008).** Estados, poder estatal y teoría estatal. En Jacques Bidet y Stathis Kouvelaki (Eds) *Critical Companion to Contemporary Marxism. Historical Materialism Book Series.* (16). p. 413-429. Leiden, Boston. ISBN 978 90 04 14598 6.
- **Kelly, J., Romano, S., Lavornia, J. y Bitar, S. (2020).** Representaciones en torno a la gobernanza en organismos internacionales, una aproximación a partir del análisis estadístico de contenido. Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales n°22. e0024, 39–60. DOI: 10.14409/pampa.2020.22.e0024
- **Ley Nacional 1.919,** publicada en el Boletín Oficial del 19 de julio de 1995 con sus reformas, recuperado de <http://extwprlegsl.fao.org/docs/pdf/arg140853.pdf>
- **Ley Nacional 19.640,** publicada en el Boletín Oficial del 02 de junio de 1972, recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28185/norma.htm>
- **Ley Nacional 23.968,** publicada en el Boletín Oficial del 05 de diciembre de 1991, recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=367>
- **Ley Nacional 24.922,** publicada en el Boletín Oficial del 12 de enero de 1998, recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48357/texact.htm#:~:text=Sancionada%3A%20Diciembre%209%20de%201.997,Oficial%3A%20Enero%2012%20de%201.998.&text=ARTICULO%201%C2%B0%2D%20La%20Naci%C3%B3n,de%20los%20recursos%20vivos%20marinos>.
- **Ley Nacional 26.331,** publicada en el Boletín Oficial del 26 de diciembre de 2007, recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26331-136125#:~:text=Resumen%3A,SOSTENIBLE%20DE%20LOS%20BOSQUES%20NATIVOS>.
- **Ley Provincial 55,** publicada en el Boletín Oficial del 30 de diciembre de 1992, recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-55-123456789-0abc-defg-945-0000vvorpyel>
- **Ley Provincial 145,** publicada en el Boletín Oficial del 15 de julio de 1994 recuperado de: <https://prodyambiente.tdf.gob.ar/wp-content/uploads/2022/03/LEY-145-y-Decretos-TDF.pdf>
- **Ley Provincial 244,** publicada en el Boletín Oficial del 08 de septiembre de 1995 recuperado de: <http://www.legistdf.gob.ar/lp/leyes/Provinciales/LEYP244.pdf>
- **Ley Provincial 359,** publicada en el Boletín Oficial del 21 de mayo de 1997, recuperado de <http://www.saij.gob.ar/359-local-tierra-fuego-creacion-escribania-minas-lpv0000855-1997-04-17/123456789-0abc-defg-558-0000vvorpyel>
- **Ley Provincial 853,** publicada en el Boletín Oficial del 21 de septiembre de 2011 disponible en <http://www.legistdf.gob.ar/lp/leyes/Provinciales/LEYP853.pdf>
- **Ley Provincial 931,** publicada en el Boletín Oficial del 08 de mayo de 2013 disponible en <http://www.legistdf.gob.ar/lp/leyes/Provinciales/LEYP931.pdf>
- **Ley Provincial 1.126,** publicada en el Boletín Oficial del 27 de diciembre de 2016 con sus reformas, recuperado de <http://www.legistdf.gob.ar/lp/leyes/Provinciales/LEYP1126.pdf>

- **Mazzalay, V. (2009).** *Gobernanza e influencia. Una propuesta analítica para los procesos socio-políticos en la escala local y regional.* Administración Pública y Sociedad, 16, 63-88. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP). Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Córdoba, Argentina. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11086/11647>
- **Oro Castro, N. P., Dieguez, H., Mansilla, P. R., Selzer, L. J., Paredes, N. I. (2013).** *Conociendo la Isla Grande de Tierra del Fuego: un paseo por las regiones ecológicas.* Centro Austral de Investigaciones Científicas. Revista La Lupa. Vol 4. ISSN 1853-6743. Recuperado de <https://www.coleccionla-lupa.com.ar/index.php/lalupa/issue/view/6/5>
- **Romano, S., A., Kataishi, R. E. y Durán, L. (2018).** *La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640.* Economía, sociedad y territorio, 18(58), 947-976. <https://doi.org/10.22136/est20181214>
- **Romano S.A., Kelly J., Lavornia J. (2020).** *Economy and Nature: Perspectives from South America.* In: Lorenzo C. (eds) *Latin America in Times of Global Environmental Change.* The Latin American Studies Book Series. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-24254-1\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-24254-1_8)
- **Russell, R. (2010).** *El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria.* En Maira, L. (editor): *La Política Internacional Subnacional en América Latina.* Libros del Zorzal. Buenos Aires. Págs. 83-106
- **Tapella, E. (2007).** *El mapeo de Actores Claves.*, Documento de trabajo del proyecto *Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario.* Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). Recuperado de <https://planificacionsocialunsi.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella.pdf>
- **Tiliouine, A., Kosinska, M., y Schroder-Back, P. (2018).** *Tool for mapping governance for health and well-being: the organigraph method.* World Health Organization. Regional Office for Europe. ISBN 9789289053761. Recuperado de <https://apps.who.int/iris/handle/10665/329424>
- **Zurbriggen, Cristina. (2011).** *La utilidad del análisis de redes de políticas públicas.* Argumentos (México, D.F.), 24(66), 181-209. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es).