



LA TARDIA Y ACELERADA PROVINCIALIZACION DEL TERRITORIO NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR – ARGENTINA 1972-1990. Un análisis desde la dinámica de estabilidad/cambio del régimen de política pública y las teorías sintéticas.

### TESIS DE MAESTRÍA

**D'ERAMO DANIEL EDUARDO**

**Tierra del Fuego-Ushuaia-, abril de 2025**

**Director Horacio CAO**

### RESUMEN

*La dinámica estabilidad/cambio del proceso de provincialización de Tierra del Fuego, en comparación con la de los otros territorios nacionales, se ofrece como un caso a ser analizado desde la perspectiva del cambio de las políticas públicas. A un largo período de estabilidad incremental casi secular, le sigue otro de cambio exponencial acelerado que desata un proceso que en apenas dos décadas termina en la federalización del último territorio nacional sobreviviente de la ley 1532 del año 1884. El despliegue de una trayectoria dependiente con condiciones iniciales, coyunturas críticas y secuencias reactivas, son el marco de una temporalidad en la que se analiza la estabilidad y el cambio de régimen de política pública territorial. A través de su articulación con las teorías sintéticas del cambio, (Equilibrio Interrumpido, Corrientes Múltiples y Coaliciones Promotoras), se analiza y explica el proceso de provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, en el que se identifican factores de tensión y habilitantes que actuaron sobre los componentes estructurales de dicho régimen, cambios incrementales de gran impacto hacia adelante, y cambios exponenciales que iniciaron un proceso de especiación de la nueva política hacia el territorio fueguino.*

Palabras clave: Territorios Nacionales- Trayectoria Dependiente-Régimen de Política Pública-Teorías Sintéticas-Provincialización

*A Gaby*

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>PARTE I .....</b>	<b>6</b>
<b>1. ENCUADRE TEÓRICO-METODOLÓGICO .....</b>	<b>7</b>
1.1 Los Territorios Nacionales como cuestión de Política pública. ....	7
1.2 Nueva perspectiva de investigación en el contexto de la historiografía territorialiana. ....	10
1.3 Interrogantes- Objetivo General-Objetivos Específicos- Hipótesis de trabajo.....	14
1.4 Marco teórico: Régimen de política pública, trayectoria dependiente. ....	16
1.4.1 El régimen de política pública y su articulación con las teorías sintéticas.....	22
<b>PARTE II.....</b>	<b>33</b>
<b>2. DINAMICA DE ESTABILIDAD/CAMBIO DE REGIMEN DE POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>34</b>
2.1 Condiciones iniciales: Sanción de la ley 1532 del año 1884.....	34
2.2 (1908-1930) Coyuntura crítica, y reforzamiento del régimen territorialiano para Tierra del Fuego.....	39
2.3 (1930-1957) Acumulación de factores estresantes y habilitantes. Apertura al cambio de régimen de política pública territorialiano:.....	48
2.3.1 Crisis del 30, Segunda Guerra Mundial, y proceso de industrialización.....	49
2.3.2 Cambio de Paradigma: Revolución Keynesiana, re-significación de la Patagonia y planificación de la política hacia los territorios nacionales.....	50
2.3.3 Cambios demográficos, crisis de legitimación y surgimiento del Peronismo. ....	55
2.3.4 Provincialización de los Territorios Nacionales; “Anexión” y posterior restauración del régimen territorialiano para Tierra del Fuego A e IAS .....	62
2.3.5 Cambio de régimen de política pública con anexión territorial de TDF.....	67
<b>PARTE III.....</b>	<b>70</b>
<b>3. DINAMICA DE CAMBIO DEL RÉGIMEN TERRITORIANO Y PROVINCIALIZACION DEL ÚLTIMO TERRITORIO NACIONAL .....</b>	<b>71</b>
3.1 La 19.640 y la aplicación del paradigma desarrollista. ....	73
3.2 Cambios macroeconómicos y tecnológicos.....	78
3.3 La cuasi guerra con Chile y la Guerra de Malvinas .....	79
3.4 Cambio demográfico y crecimiento de la administración estatal.....	82
3.6 Fluctuaciones de la estructura productiva; cambio y complejización de la estructura social. ....	88
3.5 Reconfiguración de la matriz de poder y modelo de acumulación. Burguesía Local y Burocracia estatal. ....	92
3.7 La Doble crisis de legitimación y la doble transición: Democracia y provincialización .	95
3.8 Los actores locales en la doble transición y en la doble democratización. ....	97
3.8.1 Coaliciones, estructura de oportunidad y recursos en la doble transición.....	108
3.9 Ventana de oportunidad y Sanción de la Ley de 23.775 de Provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e IAS. ....	116

3.10 Provincialización y Federalización.....	121
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>125</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>133</b>
TABLAS Y FIGURAS.....	150
Entrevistados.....	150

## Agradecimientos

Pandemia. Tiempo de encierro, de lectura y escritura. También tiempo de desgano y abandono. Mi esposa y el tránsito por varias cirugías. Fueron años difíciles pero aquí estamos escribiendo estos agradecimientos:

A Alberto Bonifacio por ser uno de mis avales a la carta de presentación.

A Horacio Cao por ser mi segundo aval y además mi Director de Tesis.

A Sabrina Lobato y María Lucila Kida, mis colegas del equipo de investigación, que me bancaron cuando en momentos de acelere e inspiración le dedicaba más tiempo a la tesis que al proyecto.

A Hugo Santos, Juan Puttini, Mariano Hermida, Adolfo López, quienes colaboraron generosamente aportando opiniones, información, datos estadísticos e incluso aquellos que se resuelven con la buena memoria.

A Mariano Viaña, Martín Torres, Alberto Garófalo y Adrián De Antueno, por la inmediata predisposición a charlar sobre el tema y por el valioso testimonio que significó para mí hablar con quienes fueron testigos artífices del proceso de provincialización del Territorio.

El agradecimiento es doble para Adrián de Antueno quién además, tuvo el gesto innecesario y generoso, de regalarme y dedicarme su libro sobre el proceso de provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, obra testimonial y documental insoslayable para este trabajo y para quienes se interesen por este proceso histórico.

## INTRODUCCIÓN

El presente escrito tiene como objetivo profundizar en la comprensión y explicación del proceso de provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Nuestra contribución se inscribe dentro de una perspectiva innovadora en el ámbito de las investigaciones territoriales, al analizar dicho proceso de provincialización desde el enfoque del cambio en las políticas públicas.

Numerosos estudios han contribuido a consolidar un campo historiográfico centrado en los Territorios Nacionales, establecidos en 1884 mediante la Ley 1532. Estas entidades, también conocidas como gobernaciones, funcionaban como unidades administrativas subordinadas al poder central, careciendo, por ende, de la autonomía característica de las provincias preexistentes que conformaban la Nación.

El devenir institucional de estos territorios hacia su conversión en provincias fue, no solo una cuestión política en busca de agenda a lo largo de la historia política argentina, sino una problemática típica de un campo de investigación histórica.

Hace algunos años, en los trabajos dedicados a esta temática, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego era mencionado de manera tangencial, y a pie de página, aludiendo a su reciente provincialización y a la escasa existencia de trabajos puntualmente dedicados a su singular proceso de construcción institucional.

El “Fin del Mundo” había dado lugar a una profusa y rica producción literaria basada en documentos, relatos y testimonios (de viajeros, pioneros o antiguos pobladores), lo que llevó a Arnoldo Canclini, a afirmar que “*el último lugar de la tierra*” era una fuente inagotable para una narrativa de ficción, leyendas y aventuras (Canclini, 1980:13).

La predominancia de ese tipo de relatos nos habla, sin dudas, de una literatura temprana y funcional al desarrollo de una industria cultural local, que aunque valiosa como material de lectura, no puede reemplazar la construcción de conocimiento disciplinar que con alguna pretensión teórica y bajo otros criterios de inclusión, articulación y significación, se proponga ampliar la frontera comprensiva y explicativa de estos y otros hechos.

Sobre todo desde la creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF), y de la aparición de sus varias revistas electrónicas dicha vacancia ha comenzado a cubrirse con una interesante y creciente producción de conocimiento sobre distintos aspectos que hacen al territorio.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En lo que hace puntualmente al proceso de provincialización comienza a ganar presencia en algunos trabajos recientes como entre otros, (Hermida, 2018; 2024); (Cao y D’Eramo, 2019; 2020; 2021) a lo que se suma una

Dirigido centralmente a apuntalar esta corriente, el presente trabajo se divide en tres partes.

La Parte I está dedicada a su encuadre teórico y metodológico, en la que se desarrollan los siguientes apartados:

Presentación de la cuestión de los territorios nacionales como un asunto de política pública, desde una perspectiva de análisis que se considera novedosa en el contexto de la literatura sobre territorios nacionales, y que se centra en la dinámica estabilidad/cambio de las políticas públicas.

Desarrollo del diseño o marco lógico de la investigación en el que se formulan sus interrogantes disparadores, se formulan sus objetivos, general y específicos y la hipótesis cualitativa de trabajo que la orienta, con aspectos cuantitativos.

Caracterización del marco teórico centrado en las teorías sobre la dinámica estabilidad/cambio en las políticas públicas bajo un enfoque *path dependence* que se considera adecuado para dar cuenta de la temporalidad de la política territorial. El Régimen de Política pública, como unidad de análisis que proporcionan las dimensiones estructurales para analizar el cambio de la política pública, en articulación con las denominadas teorías sintéticas que permiten considerar también una perspectiva que toma en cuenta al actor.

La Parte II está dedicada a desarrollar la dinámica estabilidad/cambio del régimen de política pública territorial, uno de los objetivos específicos de la investigación, es decir a analizar las distintas secuencias del ciclo vital de la política territorial desde sus condiciones iniciales pasando por las coyunturas críticas y secuencias reactivas que determinan la trayectoria singular de cambio que caracteriza al proceso fueguino respecto del de otros territorios patagónicos.

Finalmente la Parte III está dedicada al núcleo de la tesis, es decir a analizar la dinámica de cambio que explica la provincialización/federalización del último territorio nacional.<sup>2</sup>

La investigación se basó en fuentes primarias y secundarias: leyes, diarios de sesiones, trabajos de investigación sobre territorios nacionales, noticias de aquella época. En muchos casos documentos históricos e institucionales, libros de importancia agotados, etc., a los que se pudo acceder a través de internet y cuyos link serán debidamente consignados en el apartado bibliográfico y documental del final.

---

producción rica y significativa, que hace a la historia reciente de Tierra del Fuego, ya como provincia. Para acceder a las revista de la UNTDF, puede ingresarse en [https://www.untdf.edu.ar/institutos/icse/publicaciones/sociedad\\_fueguina](https://www.untdf.edu.ar/institutos/icse/publicaciones/sociedad_fueguina) <https://untdf.edu.ar/institutos/icse/publicaciones/fuegia>

<sup>2</sup> Si bien tienen significados diferentes, estos términos podrán verse utilizados a lo largo del texto de manera indistinta. Hacia el final del trabajo habremos de marcar las diferencias entre uno y otro dadas las exigencias de la cuestión a plantear.

La recurrencia a fuentes y trabajos estadísticos fue relevante para el tratamiento cuantitativo de los cambios que fueron determinantes para la perspectiva de análisis adoptada.

Se realizaron también algunas entrevistas semiestructuradas a dirigentes políticos locales que protagonizaron aquel proceso histórico y que gracias a su predisposición, permitieron sumar testimonios ricos y valiosos.

Las preguntas básicas que fueron ordenando y orientando la charla, giraron en torno a:

- Las interpretaciones con relación a la estrategia de anexión del peronismo en los años 50
- La situación del territorio al momento de concebir la Ley 19.640
- El impacto del conflicto del Beagle y la Guerra de Malvinas en el proceso de concientización y politización de la sociedad fueguina
- Las percepciones de los distintos sectores políticos con relación a la provincialización y a los dos proyectos en pugna.
- La importancia de los recursos institucionales que ofreció la estructura de oportunidad de lo que aquí llamaremos la “doble transición”.

Por cuestiones que hacen al tiempo institucional y biológico no puede hablarse de la aplicación de una estrategia “bola de nieve”. Estos testimonios deben considerarse no como base de este trabajo, sino como una fuente auxiliar y no menor, de información privilegiada.

Quizás la corta y casi reciente historia del proceso de transición institucional del territorio fueguino, pudo en alguna medida impedir en los entrevistados, una toma de distancia de aquellos hechos. Pero también, esa misma cercanía pueda tal vez jugar en favor de testimonios menos modificados por el hecho de ser relatos desde el presente.

## PARTE I

### ENCUADRE TEÓRICO-METODOLÓGICO

#### 1.1 Los Territorios Nacionales como cuestión de Política pública.

Según Oszlak y O'Donnell, estudiar las políticas estatales, implica dar cuenta del “ciclo vital” de una cuestión problematizada, que comprende su surgimiento, su desarrollo, sus cambios y su resolución, poniendo énfasis en la toma de posición del actor estatal en lo que hace a su interpretación y a su decisión de hacer o no hacer. La forma de intervención estatal tendrá sin dudas efectos sobre la “trayectoria futura de la cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 1984:564-565).

El ciclo vital de la cuestión referida a los territorios nacionales, es sin dudas asunto de una política pública auto-constitutiva de la estatidad (Oszlak, 2009). En tanto instrumento casi exclusivo de la política territorialiana, la Ley 1532 se ocupaba de la reorganización de los territorios nacionales (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco) espacios pertenecientes a la Nación y carentes de la autonomía propia de las provincias históricamente constituyentes de la Nación, a las que también se los denominaba “gubernaciones” en referencia al aparato burocrático que estaba a cargo de un gobernador designado por el poder central.

Como uno de los nueve territorios nacionales o gubernaciones creadas por la Ley 1532, Tierra del Fuego, era el más austral de los que durante la vigencia de la ley 954 del año 1878, habían integrado un territorio único bajo el nombre de “Patagonia”<sup>3</sup>

La Ley Orgánica de los Territorios Nacionales 1532 de 1884, es claramente el instrumento de una política pública que siguiendo la tipología de (Lowi, 1972) puede clasificarse como “constituyente” considerando que remite a una arena de poder de nivel macro estatal y abstracto, que hace a la cuestión de la organización y distribución territorial del poder del Estado, con una intervención sobre asuntos relevantes de la macro-política, que en general está acotada al denominado triángulo de hierro (Gobierno-Burocracia-Parlamento)<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Cabe aclarar que unos años después, en 1900 se incorporó un efímero Territorio Nacional de los Andes, surgido luego de la guerra del pacífico y de la distribución territorial resultante entre Bolivia, Chile y Argentina, y que será disuelto en 1943 a partir del reparto de su territorio entre las provincias de Catamarca, Jujuy y Salta. También decir que caben las dos denominaciones en tanto que por “Territorio” se entiende a la delimitación cartográfica de esas unidades y por “Gubernaciones” a la figura investida de autoridad para ejercer el gobierno local.

<sup>4</sup> Esta es una cuarta clase también llamada “constitucional”, que se agrega a las de distribución, de regulación y de redistribución) de acuerdo al grado de conflictividad y a los intereses y estrategias de los actores involucrados. En esta tipología ampliada en Lowi (1972) redefine las cuatro arenas de poder según la intensidad y distancia en

Por fuera de la letra de la Ley 1532, digamos en base a trabajos como Linares Quintana, (1936; Ruffini 2007; Benedetti y Salizzi, 2023), que la figura de los territorios nacionales estaba inspirada doctrinariamente en el paradigma colonizador de la conquista del oeste norteamericano, aunque con las marcadas diferencias que existen entre el federalismo argentino y el estadounidense (Zusman, 2006).

Este fue el eje que organizó las discusiones en el Congreso con relación al Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo en 1883, inspirado y fundamentado en la Ordenanza para el Gobierno de los Territorios de los Estados Unidos al noroeste del río Ohio de 1787.

Esta política pública enmarcada en la Ley 1532 de 1884, y que desde aquí será referenciada como *política pública territoriana* o como *régimen territoriano*, no estaba alejada de la letra de la legislación estadounidense (Benedetti y Salizzi, 2023:8), aunque sí y por las diferencias aludidas, de sus resultados (Zusman, 2006).

Una referencia rápida sobre la estructura del régimen de política pública territoriana puede verse en la (Tabla 1.) sobre la base de las dimensiones estructurales del régimen de política pública de Wilson (2000) que explicaremos cuando desarrollemos nuestro marco teórico.

**Tabla 1. Características de la Política Pública constituyente bajo el diseño del régimen territoriano.**

POLÍTICA PÚBLICA CONSTITUYENTE (Lowi, 1972)	
<b>Asunto de la macro-política referido a la organización y distribución territorial del poder del Estado, con una intervención sobre asuntos relevantes de la macro-política, acotada al denominado triángulo de hierro (Gobierno-Burocracia-Parlamento)</b>	
<b>Paradigma</b>	<i>Doctrina de los Territorios Nacionales/Desierto</i>
<b>Cuestión problematizada</b>	<i>Construcción de estatidad y de poder infraestructural</i>
<b>Diseño e Instrumentos Organización y competencias</b>	<i>Ley Orgánica de los Territorios Nacionales 1532 del año 1884</i>
	<i>Unidades administrativas (Gobernaciones) Centralización de la decisión en Ministerio del Interior (De Guerra y de Marina en el caso del Territorio Fueguino. Relación de subordinación y dependencia del Gobierno Nacional.</i>
<b>Objetivo y Metas de la Política</b>	<i>"Embriones de provincias". Gradualismo y posibilismo republicano supeditado al progreso material y a la madurez cívica (República posible vs. República educada). En el caso de Tierra del Fuego: Latifundio y Castigo.</i>

Elaboración propia

Más allá de la organización administrativa de las gobernaciones, esta política pública hacia los territorios nacionales avanzaba en el establecimiento de las condiciones que irían habilitando su desarrollo político institucional y el acceso a los derechos políticos de sus habitantes: a) a partir de los 1.000 habitantes, los territorios tendrían derecho a organizarse a

---

que el gobierno ejerce la coerción (Dimensión vertical), y según su direccionalidad sobre el comportamiento o sobre el individuo directamente. Es cada clase de política, la que define tipo e intensidad del conflicto, su ámbito institucional y cantidad y tipo de actores involucrados.

nivel vecinal y municipal; b) desde los 30.000, podrían conformar legislaturas territoriales representativas, con facultades para legislar sobre cuestiones de interés local, y finalmente, c) a partir de los 60 mil, estarían en condiciones de transformarse en Provincias autónomas y de contar con una ciudadanía plena en derechos e integrada a la Nación, previa aprobación de la ley enviada por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso, para su aprobación.<sup>5</sup>

A la espera del proceso de poblamiento en dichas magnitudes, los territorianos carecerían temporalmente de los derechos políticos plenos de los que gozaban sus compatriotas provincianos, más allá de que primara como cuestión de fondo, una visión alberdiana de la república posible supeditada al progreso material y moral; o una sarmientina, basada en una “república educada” (Galucci, 2016)<sup>6</sup>

Por los efectos conformadores de la Ley 1532 puede decirse, sobre todo para las condiciones relativas que presentaba el territorio fueguino, que a pesar del proyecto explícito de colonización penal que desde 1883 se discute y aprueba para la ciudad de Ushuaia, no puede hablarse, de una auténtica política de poblamiento, en la medida en que la cuestión demográfica (considerada causa y efecto de este tipo de políticas de naturaleza multisectorial) no puede tratarse en forma disociada de un plan de desarrollo económico, (Barrios, 1991); (UN-CEPAL-CELADE, 1992)<sup>7</sup>.

Esta cuestión será a partir de la Ley de 1884, el “nudo social” del ciclo vital (Oszlak y O’Donnell, 1984) del de la política pública territorialiana en el sentido del posicionamiento que van tomando los actores involucrados con relación a los resultados y a los cursos de acción a seguir, atendiendo a la realidad objetiva y subjetiva del devenir histórico de los territorios.

Como se dijo, por la cuestión que aborda una política constituyente como la que se ocupa de los territorios, se irá conformando en el marco de un largo período de estabilidad o “demora”,

---

<sup>5</sup> En sendas entrevistas a Adrián De Antueno y a Martín Torres, darán cuenta que la política hacia los territorios nacionales de 1884, estaba inspirada en la doctrina imperial británica, hacia los que eran considerados sus propios territorios, razón de fondo que debe tenerse en cuenta no solo para explicar la larguísima siesta fueguina, sino las idas y vueltas en torno a su provincialización a partir de la anexión del territorio a la Provincia Patagonia, durante el primer peronismo.

<sup>6</sup> Para Galucci (2016) la Ley 1532 no puede considerarse restrictiva y tutelar en materia de derechos políticos, por cuanto su inspirador no habría sido el alberdiano de la “república posible” (supeditando el acceso a los derechos políticos al progreso material y moral), sino el de la “república educada” de Sarmiento, (inspirada en Tocqueville, y en los derechos de ciudadanía como punto de partida para la educación y el progreso del soberano).

<sup>7</sup> Con relación a la naturaleza e implicancias técnicas en la formulación de políticas de población y del tratamiento que como causa/efecto debe darse a los fenómenos y objetivos demográficos puede verse por ejemplo en Barrios (1991) <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5654584.pdf> y en (UN-CEPAL-CELADE 1992) Manual para formuladores de políticas y planificadores. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/32706-politicas-poblacion-un-manual-formuladores-politicas-planificadores> Vale reconocer no obstante, que el interés y el nivel de conocimiento gubernamental respecto de la planificación de políticas de desarrollo, no era propio del paradigma de política dominante, ni tampoco del nivel de desarrollo de los saberes burocráticos de aquella época, muy anterior a la del consenso desarrollista.

un “monopolio de política” típicamente “*top down*” en el que las decisiones sobre la cuestión, estarán en manos de lo que ya citamos como Triángulo de Hierro del poder central.

Puede decirse que el ciclo vital de la política pública territorialiana, está atravesado por cambios incrementales o calibraciones de la política hacia los territorios que no alteran su núcleo paradigmático por lo menos hasta la crisis del 30, cuando emergen algunos factores estresantes y facilitadores que abren un proceso de cambio que se cierra con las provincializaciones durante el peronismo, que incluso afectará transitoriamente la condición del territorio fueguino.

En general las provincializaciones implicaron en términos de Wilson (2000) el cambio del régimen de política pública hacia los territorios de Ley 1532. En el caso fueguino, se asume que el cambio sustancial del régimen territorialiano, se produce con la sanción de la Ley 23.775 que provincializa el territorio, a partir de lo cual queda habilitado el proceso de federalización constituyente que se cierra con la elección por voto popular del primer gobierno provincial y se consuma el nuevo patrón de relación con el Estado nacional en el federalismo argentino.

Siguiendo en esto a Hogwood y Peters (1982), ese cambio no es por innovación, (basado en la aplicación de una política nueva); tampoco lo es ni podría ser por mantenimiento, ajuste o calibración, (consistente en cambios incrementales que no suponen un apartamiento drástico del pasado); se trata en todo caso de un cambio de política por sucesión, en el que el reemplazo de una política preserva la continuidad del Estado bajo un patrón de cambio sustancial de relación entre la Nación y una nueva provincia previsto en la Constitución Federal de Argentina.<sup>8</sup>

Este cambio de política pública que significaron las provincializaciones, será analizado y explicado en el caso fueguino, desde la categoría de “Régimen de Política Pública” de Wilson (2000) en articulación con las teorías sintéticas del Equilibrio Interrumpido (EI), de las Corrientes Múltiples (CM) y de las Coaliciones Promotoras (CP).

## 1.2 Nueva perspectiva de investigación en el contexto de la historiografía territorialiana.

En general puede decirse que las provincializaciones concretadas durante el primer peronismo a mediados del siglo XX, se constituyen hacia atrás y hacia adelante, en un hito crítico para encontrar las causas de la larga estabilidad de la política pública hacia territorios

---

<sup>8</sup> Tampoco se trata, completando la clasificación de estos autores, de un cambio por finalización o extinción de la política pública, porque en este caso, y así lo demuestra justamente el proceso problemático de la política hacia los territorios nacionales, la finalización o extinción, (que puede dar paso a un reemplazo o sucesión), no está determinada por la solución o mejora del problema originante, (p.ej. cuestiones de salud pública), sino por una decisión política que siempre está en función de apoyos, intereses y oportunidades.

que tempranamente habían alcanzado e incluso superado los 60 mil habitantes que exigía la Ley 1532.

A una etapa fundacional de estudios territorianos bajo enfoques de tipo institucionalista, le siguió la de una nueva historia política de renovación y actualización, caracterizada por la utilización de marcos teóricos de las ciencias sociales que potenciaron la capacidad y rigor analítico en procura de complejizar lo que solo se veía como un incumplimiento en la aplicación de la ley por parte del poder central (Ruffini, 2012).

En este sentido, la re-problematización puso foco en la existencia de proyectos frustrados de provincialización en épocas anteriores al peronismo (Bandieri, 2011); en las tramas de poder locales de apoyo y oposición a la provincialización en su relación con los poderes centrales, (Leoni, 2008, Pedranzini, 2010); en los territorios, como significativo en la construcción del discurso populista (Melo, 2012); en las implicancias republicanas frente a la existencia de una situación de inequidad en materia de derechos de ciudadanía como y entre otros, (Favaro y Bucciarelli, 1995; Ruffini, 2005; 2007; 2011; Bandieri, 2011) y en la naturaleza de la transición política (Ruffini y Blacha, 2012)

Situándose en un período de inestabilidad democrática, que va de del golpe del 55 a 1958 pero que en rigor se proyecta hasta 1983 con la recuperación democrática, (Ruffini y Blacha, 2012) analizan desde una perspectiva eliasiana (figuracional y socio-genética), el proceso de transición en las nuevas provincias, desde un republicanismo tutelado hasta su incorporación plena al pacto federal.

Finalmente un trabajo reciente de Raffaele (2017) revisita gran parte de los trabajos mencionados para señalar la re-significación democrática y ciudadana que sobre dichos análisis implicó el espíritu de su recuperación y refundación en 1983.

En atención a que no es propósito de esta tesis, revisar el estado del arte sobre el peronismo provincializador, bastará decir que la política de federalización de los territorios nacionales, fue en los hechos, una decisión reconocida entre los investigadores, como una acción política de reparación de la inequidad que en materia de derechos ciudadanos padecieron sus habitantes durante setenta años, sin perjuicio de las contradicciones, motivaciones, interpretaciones e interpelaciones ideológicas siempre presentes en los análisis socio-políticos.

Se trató por cierto de acciones orientadas por la racionalidad política de un proyecto de construcción de poder contra-hegemónico, bajo el imperio de la Constitución del 49 que no puede abstraerse de la naturaleza arquitectónica y agonal de lo político. A los fines del tema

central de esta investigación, y como se plantea en la Parte III, esta decisión tendrá consecuencias gravitantes y habilitantes sobre el proceso de provincialización del territorio fueguino, incidencia en alguna medida opacada, por los efectos visibles y exponenciales de implementación de la Ley 19640.

Desde una mirada general, y siguiendo a Arias Bucciarelli y Jensen (2009) el abordaje de lo territorial dejó ver tres dimensiones de análisis: una espacial o geográfica, una temporal y una tercera relacional.

La espacial o geográfica que remite a las características de esas unidades administrativas y sub-estatales constituidas por el Estado nacional y dependientes del poder central tal como las crea la ley 1532, pero también y fundamentalmente, como una espacialidad socialmente construida que trasciende los contornos de la acción estatal y que muchas veces incluso resulta afectada por ellos. Las relaciones e intercambios en zonas de frontera, amenazadas por el avance de la estatidad es un ejemplo en tal sentido por el que mucho aporta la historia regional (Arias Bucciarelli y Jensen, 2009: 6-7)

La “temporal”, que no puede limitarse a miradas estáticas que ignoren la heterogeneidad de lo territorial, y tampoco leerse bajo el supuesto teleológico de un proceso inexorable de “provincias embrionarias” abortadas por el mero incumplimiento legal (Arias Bucciarelli y Jensen, 2009:7-8).

Finalmente la “relacional o identitaria”, como la más potente y prometedora para el futuro del campo, en la medida en que amplía la problematización, más allá del decisionismo del gobierno central. Se trata de una dimensión que contempla la trama política y cultural de los actores locales, y las relaciones que se entablan entre las situaciones territorianas y la metrópoli (Arias Bucciarelli y Jensen, 2009:7-11). En línea con esto, la cuestión de la ampliación de la ciudadanía política hacia los territorios en el marco de las provincializaciones del peronismo, abordada por gran parte de la literatura, pertenece a esta dimensión.

Si pensamos en estas dimensiones de análisis, aparece inmediatamente la singularidad del proceso fueguino (Cao y D'Eramo, 2019; 2020; 2021) que lejos de haberse agotado ofrece nuevos interrogantes, como parte de ese “juego de escalas”, mediante la deconstrucción y reconstrucción de la unidad de sentido entre una historia nacional y las historias particulares que la componen<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Fernando Devoto en Prólogo a BONA, Aixa y VILABOA, Juan (Comp.) (2007). El Peronismo en los Territorios Nacionales Patagónicos. Una Aproximación, pp. 155-176 en Bona, A. y Vilaboa, Juan. Las Formas de la Política en la Patagonia. Buenos Aires Biblos 2007

Desde lo espacial y geográfico, el territorio de Tierra del Fuego forma sin lugar a dudas, parte del conjunto de los territorios nacionales recreados en 1884, cuya geografía regional e insular (involucrada en cuestiones geopolíticas críticas durante todo el siglo XX y que no reconocen paralelismo alguno con las de los otros territorios nacionales), se va expandiendo como parte del proyecto de construcción de estatidad en la Argentina de finales del siglo XIX.

Pensemos por ejemplo, en aquellas zonas fronterizas con Chile o en la vinculación e intercambio entre la isla fueguina desde Ushuaia, con las Islas Malvinas desde la ocupación ilegítima de 1833 por Gran Bretaña. Esta situación derivó en la primera colonización europea de Ushuaia -por parte de la Misión Anglicana- cuatro décadas antes de que el Estado argentino tomara posesión soberana en 1884 bajo la forma institucional de una Subprefectura Marítima.

Nuevas modificaciones se darán en 1943 al disolverse el territorio nacional de los Andes creado en 1900, para ser distribuido entre las provincias limítrofes Salta, Jujuy y Catamarca. Algo similar ocurre en 1955 al anexarse el territorio fueguino al de Santa Cruz para la creación de una Provincia Patagonia, tan nueva como efímera, y cuya disolución termina en la restitución a Tierra del Fuego de su condición de Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Volviendo a la dimensión temporal a la que se refieren Arias Bucciarelli y Jensen (2009) se advierte su relevancia y significación para analizar desde la perspectiva de la estabilidad/cambio de las políticas públicas, la provincialización de los territorios nacionales y de manera tardía y acelerada la del territorio fueguino.

En base a la tipología del cambio de Hogwood y Peters, (1982), podemos encuadrar la federalización de los territorios nacionales como ya se ha dicho, en el tipo de cambio de política pública por “sucesión”, en la medida en que la misma cuestión que abordó la Ley Orgánica de Territorio Nacionales 1532, se continúa bajo una nueva política que replantea la distribución territorial del poder estatal bajo un principio de continuidad e integridad territorial del Estado argentino.<sup>10</sup>

El análisis del caso fueguino mediante la aplicación de marcos teóricos sustantivos sobre la dinámica de estabilidad/cambio de la política pública hacia el territorio fueguino, puede

---

<sup>10</sup> Los otros tipos de cambio son por innovación (surgimiento de una política nueva); por mantenimiento (la modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas, que se corresponde con el cambio incremental y que en nuestro caso se aplica al largo ciclo territorialiano; y por terminación, producto del cierre del ciclo de la política. De cualquier manera y como sucede siempre que estamos frente a tipos ideales, la realidad admite la coexistencia de varios de ellos. En el caso de la política de federalización de los territorios nacionales, está implícita una terminación del ciclo de la política de territorios nacionales pero el reemplazo no está impulsado por un nuevo problema sino por la necesidad de atenderlo bajo una nueva forma.

encuadrarse dentro de la nueva historiografía de los territorios nacionales, en tanto y en cuanto se ofrece para un análisis multicausal y pone atención al complejo de variables que operan en la formulación e implementación de una política pública.

Se trata de otra de las múltiples lecturas posibles a las que alude Ruffini (2011), desde la cual, la *“pervivencia del formato territorial”* se entiende como el mantenimiento de una política pública en situación de estabilidad incremental en el sentido que le asigna Lindblom (1959), y que por acumulación de factores de tensión y habilitadores en coyunturas críticas históricamente identificables, abren procesos de cambio que apartan a la política pública de su trayectoria pasada.

Bajo ese enfoque, se asume que la temporalidad del proceso fueguino muestra condiciones iniciales de una trayectoria dependiente que reproduce un patrón de estabilidad y cambio incremental de larga duración, que sobrevive a dos coyunturas críticas.

La primera determinada por la discusión de una nueva agenda sobre los territorios del sur, impulsada por el liberalismo reformista en vísperas del Centenario, que no involucra al territorio fueguino.

La segunda, caracterizada por una etapa de cambio sustantivo (provincializaciones durante el peronismo con anexión del territorio fueguino) y de restauración territorial para Tierra del Fuego, como consecuencia del golpe de 1955, aunque por cierto, bajo condiciones que nada tienen que ver con las iniciales y con cambios que se verán potenciados por las transformaciones asociadas al impacto de la ley 19.640 en las décadas siguientes.

### 1.3 Interrogantes- Objetivo General-Objetivos Específicos- Hipótesis de trabajo

En tanto último territorio nacional sobreviviente de la ley 1532, la dinámica estabilidad/cambio de la política pública territorial hacia Tierra del Fuego hasta su provincialización, se despliega a lo largo de una temporalidad histórica en la que puede distinguirse nítidamente, un largo período de estabilidad incremental, seguido de otros dos de cambio incremental y de quiebre y apertura al cambio drástico acelerado.

A partir de ello y desde una perspectiva inédita en el campo de la investigación sobre los territorios nacionales, como lo es la del cambio de las políticas públicas, se intenta responder el siguiente interrogante:

*¿Cuáles han sido, los factores que explican el cambio de régimen de política pública que le significó al territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e IAS ser declarado*

*Provincia en 1990 para ser reconocido en 1991 como miembro número 23 del pacto federal argentino?*

Responder este interrogante, permitirá alcanzar el OBJETIVO GENERAL de

*Contribuir desde una perspectiva novedosa en el campo de las investigaciones territorianas, como lo es la del cambio en las políticas públicas, a la comprensión y explicación de la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, A. e IAS.*

Para alcanzar el objetivo que acaba de formularse, se proponen los siguientes OBJETIVOS INTERMEDIOS O ESPECÍFICOS:

*1- Secuenciar la dinámica histórico-temporal de estabilidad/cambio de la política pública hacia los territorios nacionales y en particular hacia el de Tierra del Fuego, en el largo plazo (1884-1972), lo cual implica: a) establecer las condiciones iniciales o de partida, sus coyunturas críticas y sus secuencias reactivas)*

*2- Analizar y explicar la dinámica de cambio estructural del régimen de política pública territorialiano, identificando los factores de tensión y habilitantes de dicho proceso que derivó en la provincialización acelerada del territorio nacional fueguino.*

*3- Articular el cambio de régimen de política pública con teorías y marcos conceptuales que permitan identificar puntos de quiebre de la estabilidad de la política pública territorialiana, que significaron saltos evolutivos en el proceso de provincialización, y también la incorporación de perspectivas complementarias centradas en los actores políticos.*

Asumiendo que la provincialización del último territorio nacional sobreviviente de la ley 1532 puede comprenderse y explicarse mejor desde la interdependencia de (1) su dimensión estructural con aquella centrada en (2) el actor político, nuestra HIPÓTESIS de trabajo se formula en dos partes:

*1- En lo que hace a la dimensión estructural la provincialización del territorio fueguino puede explicarse como consecuencia de factores de tensión y habilitantes (macroeconómicos, tecnológicos, demográficos, bélicos, diplomáticos, económicos y políticos) que pusieron en crisis las dimensiones estructurales del régimen de política pública territorialiana instrumentado por la Ley 1532. Como operador de dicha crisis, la ley de promoción industrial 19.640 significó un factor de quiebre irreversible y exponencial de la dinámica de estabilidad del régimen de 1884.*

*2- En lo que hace a la segunda dimensión, la sanción de la Ley de provincialización 23.775 resuelve una cuestión fueguina que se transforma en asunto de agenda macro-*

*política, y pone en evidencia las capacidades del “actor político local” inserto en una “estructura de oportunidad”, ofrecida por lo que aquí se denominará la “doble transición a la democracia”.*

#### 1.4 Marco teórico: Régimen de política pública, trayectoria dependiente.

Para analizar la dinámica estabilidad/cambio de política pública, se toma como unidad de análisis al “Régimen de Política Pública” de Wilson (2000) poniendo foco en las perturbaciones que sufren sus variables o dimensiones estructurales en articulación con las denominadas teorías sintéticas.

A su vez y por la temporalidad lenta y singular de institucionalización del territorio fueguino, en el que se despliega la estabilidad y el cambio del régimen de política pública, se toman en cuenta algunas consideraciones que permiten rescatar el aporte del institucionalismo histórico y de la trayectoria dependiente sin soslayar la presencia de los actores (Acuña y Chudnovsky, 2013; Trigo Soto, 2015). Se trata de una interdependencia entre instituciones y actores, que el propio Wilson (2000) reconoce:

*“Un modelo de régimen de políticas sintetiza la literatura y combina una perspectiva en factores exógenos con un enfoque en los procesos políticos. Eso intenta resolver algunos de los problemas y controversias en la literatura. Propone ofrecer un modelo más claro de cambio de política.” (Wilson, 2000:255).*

Así como sucede en la literatura de las relaciones internacionales, Wilson (2000) toma al régimen de política pública como una categoría de análisis que estructura cuestiones o asuntos de política pública sobre los cuales intervienen los gobiernos de un Estado.

En tal sentido, y como se ha dicho, la cuestión de los territorios nacionales, a partir de la Ley 1532 de 1884, puede concebirse como un régimen de política pública, que luego de un largo período de estabilidad incremental y reforzamiento, ingresa en un proceso de cambio en el marco del cual la provincialización del territorio fueguino ofrece particularidades que merecen atenderse.

Digamos entonces que según (Wilson, 2000:257-258) un régimen de política pública puede definirse como un espacio o área ordenada en torno a asuntos específicos, que en nuestro caso puntual, y siguiendo la clasificación de Lowi (1972) remiten a una política pública de tipo “constituyente”, es decir una política que se ocupa específicamente de los territorios nacionales, como unidades administrativas y transitorias, que dependen del gobierno central

Sus cuatro componentes o dimensiones estructurales son:

1. El poder o los arreglos de poder que en sus diversas formas, patrones y contenidos, hacen al vínculo entre la política (politics) y las políticas (policy). Incluye la actuación de actores estatales y no estatales (las clases dominantes, sectores empresariales, asociaciones profesionales grupos de interés, partidos y coaliciones en competencia y organizaciones sociales que se benefician de la política.
2. El paradigma de la política pública. Con explícita referencia al concepto introducido por (Kuhn, [1962] 1971) se trata de la forma en que la cuestión problematizada es abordada, definida y representada para la solución de problemas. La circulación de sentido a través de la imagen, de interpretaciones e información empírica que supone la divulgación social de un paradigma de política pública, será como veremos un factor crítico del cambio de las políticas públicas como lo entienden aportes teóricos con los que complementaremos el marco teórico adoptado en esta tesis.
3. Organización directamente comprometida con la formulación e implementación de la política pública. La manera en que bloques del Congreso, agencias e instituciones estatales, asociaciones profesionales y organizaciones de interés se involucran en el desarrollo y mantenimiento de la política.
4. La política misma en tanto producto o instrumento diseñado para la acción estatal. Fines y objetivos del régimen de política pública con reglas, procedimientos y rutinas de la agencia implementadora. Sentido y legitimación de la política.

Estas dimensiones o componentes están expuestas a factores que operan sobre ellas como (*stressors/enablers*) tensores/habilitadores, que debilitan al régimen de política pública y generan condiciones y oportunidades para el cambio de régimen.

En general se trata de un conjunto amplio y diverso de factores exógenos como por ejemplo guerras y posguerras, revoluciones políticas, desequilibrios en el comercio mundial, desastres (naturales o antrópicos), rápidos cambios institucionales, surgimiento de nuevos actores, rupturas en las rutinas diarias o en las instituciones reguladoras, afectación masiva de la vida social (depresión económica con calamitosos indicadores socio-laborales, urbanización acelerada, procesos acumulativos como cambios demográficos, en los modos o relaciones de producción, migraciones internas.<sup>11</sup>

Según Wilson (2000: 260-267) la lógica del proceso de cambio de régimen sucede por etapas y no ocurre de manera espontánea ni necesariamente simultánea e inmediata. Consiste en la

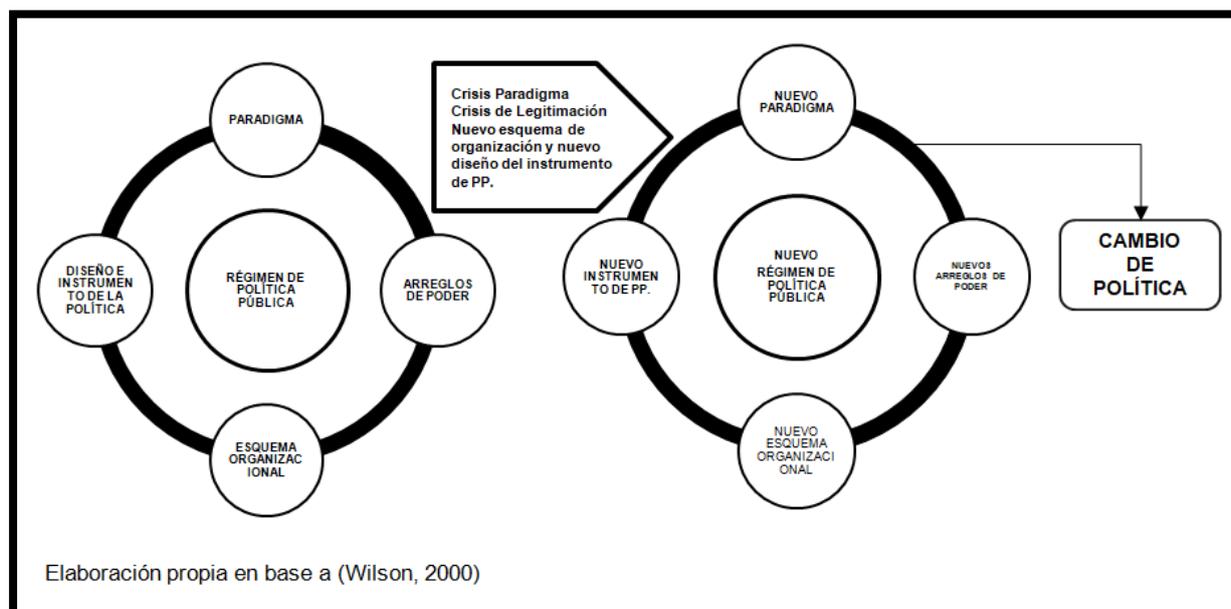
---

<sup>11</sup> Wilson (2000: 260) sostiene que, por su profundidad, impacto y complejidad, algunos factores pueden cumplir ambas funciones (tensar y facilitar el cambio de régimen de política pública) poniendo como ejemplos el final de la Guerra Fría y el colapso de la URSS.

forma en que tales factores operan sobre el régimen de política pública afectando sus otros componentes. La crisis y apertura a un cambio de régimen de política pública ocurre cuando por operación de los tensores/habilitadores:

- a) se produce una crisis de paradigma que termina desplazado por un paradigma competidor.
- b) Se produce un cambio o reajuste en los arreglos de poder entre los viejos y nuevos actores involucrados.
- c) Crisis de legitimación del régimen de política pública ocasionada por la crisis del paradigma y por los cambios en el esquema de poder anterior.
- d) Reorganización del esquema de responsabilidades (gubernamentales y burocráticas) de la gestión de la política y rediseño instrumental.

**Figura 1. La dinámica estabilidad/cambio del Régimen de Política Pública**



La lógica del cambio descrita por Wilson, gradual, acumulativa y finalmente integral, del régimen de política pública, (Figura 1) permite lógicamente verlo en relación no solo con la ausencia de perturbaciones (tensores/habilitadores) sino con la fortaleza de sus componentes para el procesamiento incremental de los cambios.

En el análisis del proceso fueguino, pueden identificarse los tensores y habilitadores que debilitaron el régimen territorial y catalizaron la provincialización del último territorio nacional de la ley 1532, lo que significará dar respuesta al interrogante central de este trabajo.

La lenta dinámica estabilidad/cambio de este proceso despliega una temporalidad histórica que resulta útil secuenciar a partir de condiciones iniciales, coyunturas críticas y secuencias reactivas, a lo largo de una trayectoria dependiente no lineal y acumulativa, en la que pueden reconocerse algunos umbrales o puntos de quiebre.

Adoptar un enfoque de trayectoria dependiente para dar cuenta de la temporalidad del régimen territoriano en el caso fueguino, es una opción metodológica válida y útil, que se rescata como *“importante contribución para la comprensión del cambio”* (Fontaine, 2015:21) presente en trabajos como Mahoney (2000; Pierson; 2000), sin que ello deba significar una historia institucional sin actores (Acuña y Chudnovsky, 2013); Trigo Soto, 2015).

Puesto en términos de Pierson, (2000) podemos identificar en el proceso fueguino, condiciones iniciales de una trayectoria dependiente caracterizada por el reforzamiento de la política pública territoriana, cuya mayor prevalencia e intensidad está sostenida por instituciones y políticas públicas apoyadas en la autoridad y en un fuerte sesgo hacia el *status quo* (Pierson, 2017:14-15).

El reforzamiento de la política pública hacia el territorio nacional de Tierra del Fuego, puede verse como una trayectoria dependiente, influenciada por algunos de los factores de prevalencia e intensificación, para luego comprender y explicar mejor la dinámica de cambio incremental y luego sustancial que deriva en la provincialización del territorio fueguino. La trayectoria dependiente es una dinámica predominante e intensa de reproducción de la política institucional que despojada de una inercialidad absoluta, y articulada con los actores socio-políticos, no impide explicar el cambio que puede sobrevenir.

No solo no hay impedimentos en construir un modelo unificado y dinámico de trayectoria dependiente, que logre de alguna manera explicar los procesos de cambio y continuidad sobre la base de una diversidad de conceptos que no resultan necesariamente excluyentes (Trigo, 2015:96), sino que resulta sumamente útil *“poder detectar aquellos procesos sociales que se “mueven” muy despacio. Existen procesos sociales, económicos o políticos “lentos”, cuyas dinámicas muestran efectos “umbral” (se mantienen sin cambios hasta que se genera un efecto acumulativo que “gatilla”, en un momento dado, el cambio”* (Acuña y Chudnovsky, 2013:53).

En tal sentido, la secuenciación histórico-temporal del régimen de política pública como el que propone Wilson (2000) reviste importancia en la medida en que permite distinguir “encrucijadas” cuya aparición se da *“cuando las nuevas condiciones irrumpen o abruman los mecanismos específicos que previamente reprodujeron el patrón existente”* (Pierson, 2017:42-43), lo que se corresponde con

*“un momento de decisión histórico que ocurre cuando los actores adoptan una opción en particular (por ejemplo, una estrategia política) entre dos o más alternativas [...] Mientras que antes de una coyuntura crítica una amplia gama de resultados puede ser posible, después de una coyuntura crítica la gama de resultados posibles se reduce considerablemente [...] y surge “en periodos caracterizados por la flexibilidad y contingencia cuando las decisiones de los actores tienen un impacto importante en el desarrollo de instituciones y estructuras políticas duraderas [...] que pueden “tener efectos causales persistentes en las instituciones y estructuras con efectos a largo plazo” (Mahoney, 2011:81-82) <sup>12</sup>*

El proceso fueguino se ofrece como un caso típico para mostrar una dinámica estabilidad/cambio que en términos de Sewell (es una “temporalidad de acontecimientos”, secuencias de micro-eventos en procesos que

*“no son puramente cambio ni puramente continuidad, sino al contrario; en el trayecto se van dando ambos alternadamente. El análisis del desarrollo institucional significaría intrínsecamente la historia de un proceso dinámico de ajuste/desajuste/reajuste institucional.” (Sewell, citado en Trigo, 2015:98).*

Precisamente es en esos momentos críticos donde las decisiones abren la posibilidad de reproducción/cambio incremental, o de cambio sustancial; se trata de momentos contingentes en que eventos no previstos podrían tener consecuencias significativas (Mahoney, 2011:136).

Las consecuencias decisionales de las coyunturas críticas pueden reforzar o reproducir el patrón institucional y también disparar “secuencias reactivas” o de quiebre, a partir de conductas de resistencia por parte de los actores. De esta manera, la trayectoria dependiente se centra en

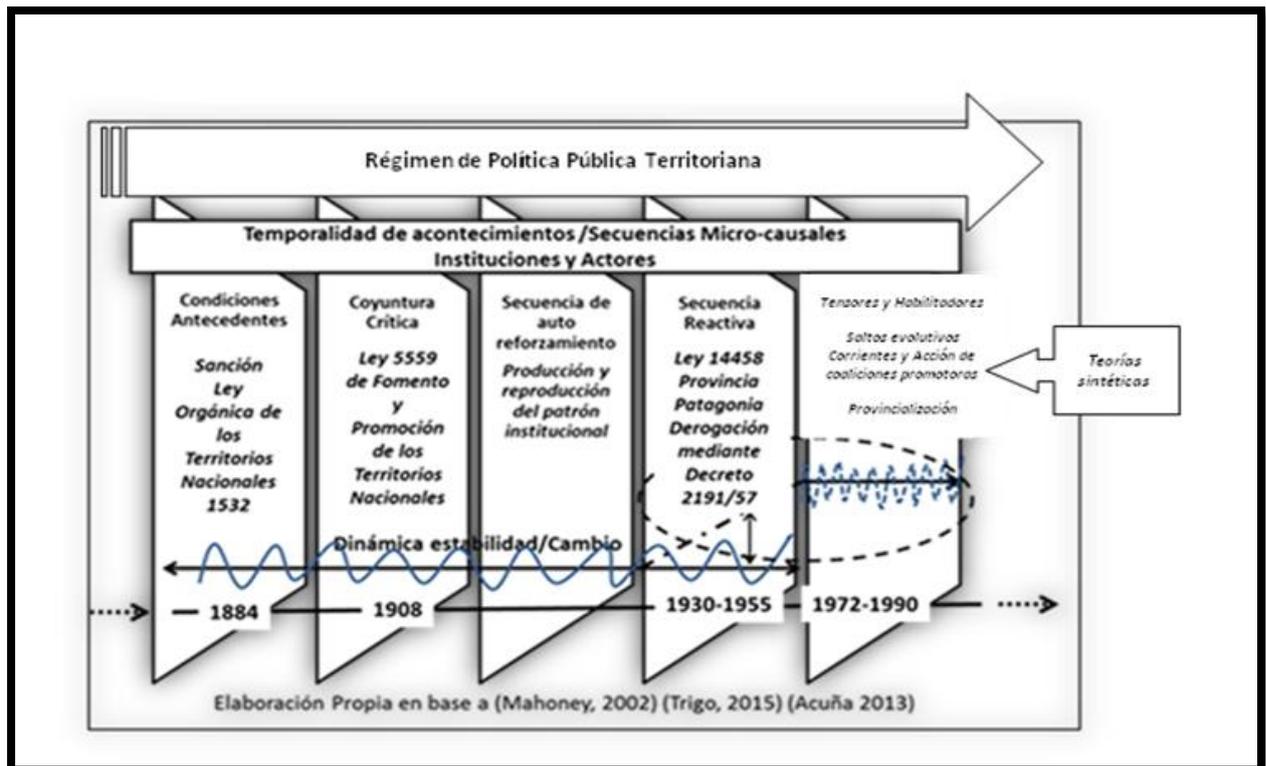
*“cómo las elecciones de los actores crean instituciones en momentos críticos; en cómo éstas, a su vez, determinan las consiguientes conductas de los actores, y en cómo éstas respuestas de los actores dan, por su parte, origen al desarrollo de nuevos patrones institucionales” (Mahoney 2002:138)*

---

<sup>12</sup> Mahoney (2011) aplica el concepto de coyuntura crítica al cambio de regímenes políticos en América Central a partir de las estrategias implementadas por los liberalismos que se dieron en dicha región. En el marco de esta investigación y como se verá, el liberalismo reformista de inicios del siglo XIX en Argentina fue determinante en las decisiones que marcaron el patrón estructural de largo plazo que caracterizó al territorio nacional fueguino. En ambos trabajos el concepto de coyuntura crítica es aplicado al análisis de procesos de cambio de regímenes políticos en el marco de las estrategias implementadas por los liberalismos que se dieron en los países de América Central. En el marco de esta investigación y como se verá, el liberalismo reformista de inicios del siglo XIX en Argentina fue determinante en la trayectoria dependiente del proceso fueguino.

La dinámica estabilidad/cambio del régimen de política pública se analiza en el marco de la temporalidad descrita, fácticamente recortada y secuenciada como se explica y se grafica en (Figura 2).

**Figura 2. Temporalidad de la Dinámica estabilidad/cambio del Régimen de Política Pública territorialiana para el análisis del proceso de provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego.**



Elaboración propia

A las condiciones iniciales del año de la sanción de la Ley Orgánica de los Territorios Nacionales 1532, que inaugura una política constituyente que avanza en la consolidación de la estatidad, (Oszlak, 2009), le sigue en las vísperas del Centenario, una coyuntura crítica determinada por la discusión en torno a la cuestión del fomento y colonización de los territorios nacionales, que solo introduce cambios incrementales al régimen territorialiano que no modifican en nada la situación de rezago del territorio fueguino.

El reforzamiento de la secuencia desplegada por la coyuntura anterior, da lugar a una secuencia de cambios (tensiones y oportunidades) que derivan el cambio de política pública que representan las provincializaciones de los territorios nacionales durante el peronismo y que implican para el territorio fueguino su anexión transitoria a Santa Cruz como parte de la Provincia Patagonia, volviendo luego durante el gobierno de facto surgido del golpe de 1955 a

su condición de territorio nacional. No obstante, los cambios ocurridos en la isla durante la experiencia peronista se potenciarán con las transformaciones asociadas a la Ley 19640.

Lo que se busca, en definitiva, es apoyo en un marco analítico y teórico centrado en *“el tiempo, los contextos, las coaliciones políticas y las ideas [...] para tratar de conectarlos en estudios de caso, que tienen como objeto comprender y explicar la estabilidad y el cambio”* (Echeverry, 2016:81) que en el caso bajo análisis mostró el proceso que culmina en la provincialización de Tierra del Fuego.

#### 1.4.1 El régimen de política pública y su articulación con las teorías sintéticas

La lógica procesual del análisis centrado en el régimen de política pública, nos lleva a considerar que es posible y prometedor una articulación entre las teorías sintéticas del cambio de políticas públicas (Cruz Rubio, 2010; D'Eramo, 2021) -en alusión a la de las Corrientes Múltiples (CM) (Kingdom, 1995); la del Equilibrio Interrumpido (EI) (Baumgarten y Jones, 1991); y la de las Coaliciones Promotoras (CP)-, (Sabatier y Weible 2010), *“pues resuelve el debate sobre la preeminencia o de las ideas, o los intereses, o las instituciones como motores del cambio político, al trasladarlas e incluirlas dentro de su modelo”* (Cruz Rubio, 2010:5). Así por ejemplo:

*“el marco de Corrientes Múltiples privilegia factores explicativos del entorno (externos al subsistema de la política) sobre vectores internos (tales como el comportamiento estratégico de los empresarios políticos o el aprendizaje) mientras la teoría del equilibrio interrumpido (EI) enfatiza la expansión del conflicto fuera del subsistema favorecida por los llamados “empresarios políticos”, como el mayor motor causal de cambio sustantivo. Por su parte, el marco de coaliciones promotoras (CP) se ha centrado tradicionalmente en el cambio sustantivo debido a factores externos, o devenido por el llamado aprendizaje orientado y gestado durante años, en detrimento de otras formas de cambio, situación que ya ha mejorado posteriormente al reconocer caminos críticos de cambio sustantivo basados en cambios endógenos. (Cruz Rubio, 2016:306)*

Se trata de tres teorías llamadas sintéticas, porque: a) *combinan los méritos de una o más teorías; b) se centran en cinco procesos causales fundamentales (instituciones, redes, procesos socioeconómicos, elección e ideas) y c) enfocan sus esfuerzos en la formación de las políticas, en la agenda y en el cambio de políticas”* (Cruz Rubio, 2010:3). Dichas teorías como sostienen (Real Dato, 2009; Cruz Rubio, 2011) entre otros, presentan denominadores

comunes que las hace compatibles para una articulación con el régimen de política pública de Wilson (2000):

- a) En lo relativo a la naturaleza y niveles del cambio, asumen una dinámica de dos caras (estabilidad/cambio). Al tiempo que pueden explicar la estabilidad incremental, buscan sobre todo explicar cambios de mayor magnitud o de tercer orden que habilitan políticas distintas que se apartan visiblemente del pasado.
- b) La dinámica a explicar (estable e incremental en el largo plazo, y de cambio abrupto), amerita un enfoque de trayectoria dependiente, en el que se identifiquen secuencias de reforzamiento, coyunturas críticas, secuencias reactivas y puntos de interrupción o de salto evolutivo.
- c) el subsistema de política como unidad de análisis común, conformado por el conjunto de actores involucrados en un asunto o problema, que interactúan en procesos decisionales bajo entornos de oportunidad, con más o menos recursos disponibles, aporta una perspectiva más centrada en los actores políticos.
- d) sus explicaciones toman en consideración el comportamiento de actores con racionalidad limitada al interior del subsistema y en tal sentido enfatizan la participación de las ideas, creencias, interpretaciones e imágenes de las políticas públicas y consideran la incidencia de factores internos y externos al subsistema o régimen de política pública.

Esta articulación se halla comprendida en la tendencia, propia de un sub-campo que busca mayor robustez teórica, hacia un pluralismo metodológico representado por ejemplo en los “modelos híbridos” (Rayner, 2009) y por las “lentes múltiples” (Cairney, 2009), quién en defensa de su uso, se manifiesta por la inexistencia de una teoría única aplicable a las políticas públicas en su conjunto, y por la opción de teorías o lentes más simples, para explicar de distinta manera *“partes de la historia de una gama de aspectos de la misma cuestión política”* (Cairney, 2009:282),

La situación de este sub-campo de la ciencia de las políticas, se asemeja al anarquismo epistemológico de Feyerabend en tanto invocación a *“usar todos los enfoques”* (Rayner, 2009:94), de forma tal de no reforzar la “insuficiencia” comprensiva y explicativa que *“ofrecen las teorías dominantes, es decir, actualmente las perspectivas llamadas neo-institucionalistas y de Public Choice”* (Roth Deubel, 2007: 65).

No obstante, estos esfuerzos para el robustecimiento teórico del campo, hablan de la existencia de una empresa inmensa e inacabada (Fontaine, 2015; (Viña et al, 2018) que da lugar a propuestas integradoras como el Marco teórico Conceptual Sintético (MTCS) basado en el *“espacio de políticas”* (Real Dato, 2009); el modelo de legitimación y dinámica pública

(LDP) de (Cruz Rubio, 2016) que toma como unidad de análisis al “régimen de política pública” (Wilson, 2000), propuestas integradoras que en general se construyen para *“identificar el conjunto de variables y relaciones que deberían ser examinadas para explicar un conjunto de fenómenos”* (Real Dato, 2009:3)

Como se desarrollará en la Parte III, el proceso fueguino se ofrece como un caso de análisis particularmente dispuesto a una triangulación de estas teorías ordenadas en torno al Régimen de Política Pública y al qué y al cómo de un cambio que se pone de manifiesto en sus dimensiones estructurales y del que no están ausente el actor político en las instancias decisionales.

Para ello se hace necesario a los fines de esta investigación, precisar ¿cuál y cómo es el cambio a explicar? y ¿cuál será la unidad de análisis?, criterio ordenador que no es poco en el marco del desorden y confusión que reina cuando se trata de encontrar un significado aceptado y compartido sobre la variable dependiente, que es, ni más ni menos, el cambio que se quiere explicar (Schlager, 2010).

Como se habrá advertido lo que cambia desde Wilson (2000) es el régimen de política pública, a partir de una crisis que se hace visible cuando cambian su paradigma/imagen, los arreglos de poder, el esquema organizacional y el diseño e instrumento de la política pública, pudiendo a su vez establecer los tipos de cambios posibles: a) de primer orden o incremental (cuando se trata de calibraciones o medidas específicas de la política pública; b) Incrementales de segundo orden (correspondientes al nivel operativo y programático de la política pública) y c) de tercer orden, como el nivel de abstracción más alto y propio de los cambios abruptos sustanciales o paradigmáticos.

Se ha dicho más arriba que lo que interesa aquí es ofrecer una respuesta al cómo fue posible en un corto tiempo (apenas dos décadas) lograr la provincialización del territorio nacional fueguino luego de casi un siglo de política territorialiana, y que ésta particular dinámica se presta para ser explicada mediante la combinación de las teorías sintéticas ordenadas en torno al régimen de política.

En una primera instancia es claro que la provincialización es el cambio de política pública a explicar, que cerró el ciclo territorialiano de Tierra del Fuego heredado de 1884 para incluir al ex territorio como un nuevo actor del federalismo argentino.

La primera cuestión que debe quedar clara es que la provincialización es el resultado de un proceso de cambio por acumulación de factores, que más o menos se despliega en dos décadas; perspectiva temporal que resulta óptima para poder analizar procesos de cambio en las políticas públicas (Sabatier y Weble, 2007).

Se trata de explicar el resultado la provincialización de Tierra del Fuego, en términos de un proceso que compromete al régimen de política pública a lo largo de una dinámica de estabilidad que insinúa cambios durante el peronismo y cuyo cambio formalizado y sancionado en 1990, comienza a reconfigurarse con eventos cruciales a partir de 1972 que pueden comprenderse mejor sobre la base de la triangulación teórica mencionada.

Bajo esta articulación teórica, ordenada en torno al régimen de política de Wilson (2000) se podrá responder el interrogante central propuesto, en la medida en que:

- se podrán identificar tensores y/o facilitadores que operaron para la puesta en crisis del régimen territorialiano sobreviviente en Tierra del Fuego y para la salida provincializadora.
- Al mismo tiempo se podrán identificar los puntos que interrumpen el equilibrio de la política territorialiana y que significan saltos evolutivos tal como se teoriza desde el (EI).
- Los factores (tensores y habilitadores del cambio en Wilson (2000) pueden ordenarse en el marco de las corrientes termina acoplándose desde el marco de las (CM) y el desempeño de los actores políticos que promueven alternativas de provincialización puede analizarse con apoyo del marco de las coaliciones promotoras (CP) en el contexto de la doble democratización y en la discusión parlamentaria por lograr la aprobación de propuesta claramente antagónicas.

#### *1.4.1.1. Equilibrio Interrumpido*

Aplicada inicialmente al estudio de las dinámicas de políticas en los Estados Unidos, se inspira en la idea de que en las políticas públicas predomina la estabilidad de tipo incremental, que puede verse interrumpida por “puntuaciones”, que desencadenan un proceso de transformación de claro apartamiento del pasado.<sup>13</sup>

En una apretada síntesis que sigue a True, Jones y Baumgartner (2007), la lógica de esta dinámica de estabilidad/cambio se despliega en el subsistema de política pública como su unidad de análisis y el equilibrio depende de la capacidad homeostática (retroalimentación negativa/positiva) del subsistema para procesar en paralelo o en serie, la interacción entre la imagen de la política y la información (conjunto información empírica + interpretaciones y emociones) como se grafica en (Figura 3).

---

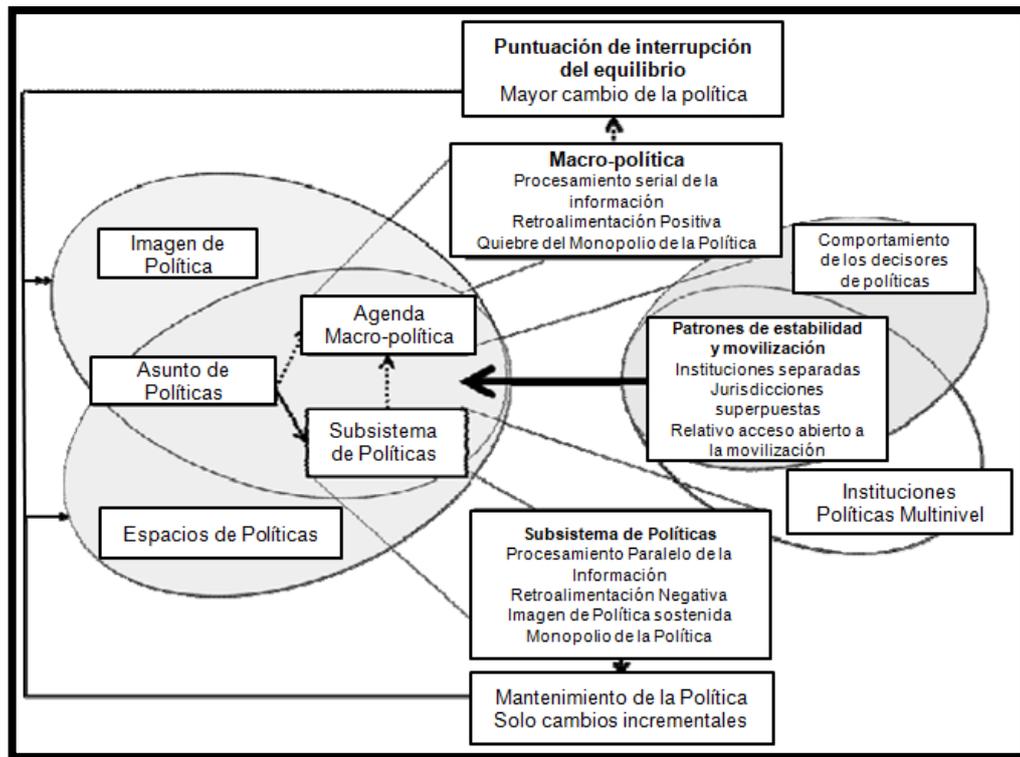
<sup>13</sup> Inspirada en la teoría del “equilibrio puntuado”, surgida de los trabajos de Eldredge y Jay Gould, (1972) en el campo de la paleontología, para ofrecer una explicación complementaria del cambio no considerada por el dualismo filético de la teoría de la evolución de Darwin. También recurre a analogías basadas en la informática con relación al procesamiento de la información por parte de actores con capacidad y racionalidad limitada (Parsons, 2007).

La retroalimentación negativa permite al subsistema captar, mantener y controlar dentro de sus límites, la atención de la cuestión de la política pública, mediante el procesamiento en paralelo y descentralizado, de la información y de la imagen de la política pública por parte de las instituciones tecno-burocráticas, específicamente avocadas a ello. La larga estabilidad del orden del subsistema da lugar a un “monopolio de políticas”.

Contrariamente, cuando el subsistema pierde capacidad regulatoria (retroalimentación positiva y entropía creciente) se desencadena el cambio radical de la política pública, caracterizado por un quiebre del monopolio; la sobrecarga de información (procesamiento en serie) y el cambio de imagen de la política, hace la atención se desplace del subsistema a la agenda macro-política (involucramiento del sistema político institucional: Congreso y Presidencia):

*“las políticas de subsistema constituyen la política del equilibrio, la política del monopolio de las políticas, del incrementalismo, de una imagen de apoyo ampliamente aceptada y de retroalimentación negativa. La toma de decisiones en los subsistemas se descentraliza en los triángulos de hierro y redes temáticas de especialistas de la burocracia, subgrupos legislativos y partes interesadas. Los intereses establecidos tienden a desanimar las salidas de la inercia (salvo quizás para el aumento marginal anual del presupuesto) hasta que ocurra una movilización política, avances en la agenda del gobierno y retroalimentación positiva. En ese punto, los temas se desbordan al sistema macro-político haciendo posible un cambio importante. La macro-política es la política de interrupciones, la política de cambio a gran escala, imágenes de políticas competitivas, manipulación política y retroalimentación positiva. La retroalimentación positiva exagera los puntos de cambio; vence la inercia y produce explosiones o implosiones desde estados anteriores” (True, Jones y Baumgartner, 2007:175).*

**Figura 3. Dinámica Estabilidad/Cambio en la Teoría del Equilibrio Interrumpido o puntuado**



Tomado y traducido de (Cruz Rubio, 2010:29)

#### 1.4.1.2. Corrientes Múltiples (CM)

El autor de la teoría de las (CM) (John Kingdom, 1993, 1994, 1995) considera que el tiempo de una idea llega cuando aparece la política pública pertinente (Kingdom, 2014:1). De igual manera y en el marco de este trabajo, puede decirse que el tiempo de una idea termina cuando aparece otra política pública.

El foco del análisis de la dinámica de estabilidad/cambio, está puesto en el proceso de formulación de políticas, (definición de la agenda y de toma de decisiones) bajo la metáfora de la “sopa de ideas” o del “cesto de basura”, donde se encuentran aquellas ideas que esperan traducirse en política pública.

Siguiendo a Zahariadis (2010) la lógica operativa del cambio que se grafica en (Figura 4), digamos que hace foco en el sistema político (puntualmente en la definición de la agenda y toma de decisiones) bajo el supuesto de que esos procesos se dan bajo desequilibrio, de desorden, ambivalencia/manipulación de ideas, restricciones temporales y de racionalidad limitada; no se trata *“meramente de un derivado de esfuerzos individuales, agregados de alguna manera, sino más bien, resultado combinado de fuerzas estructurales y de procesos*

*cognitivos y afectivos*” (Zahariadis, 2010:70) a partir de lo cual idea y política pública convergen.

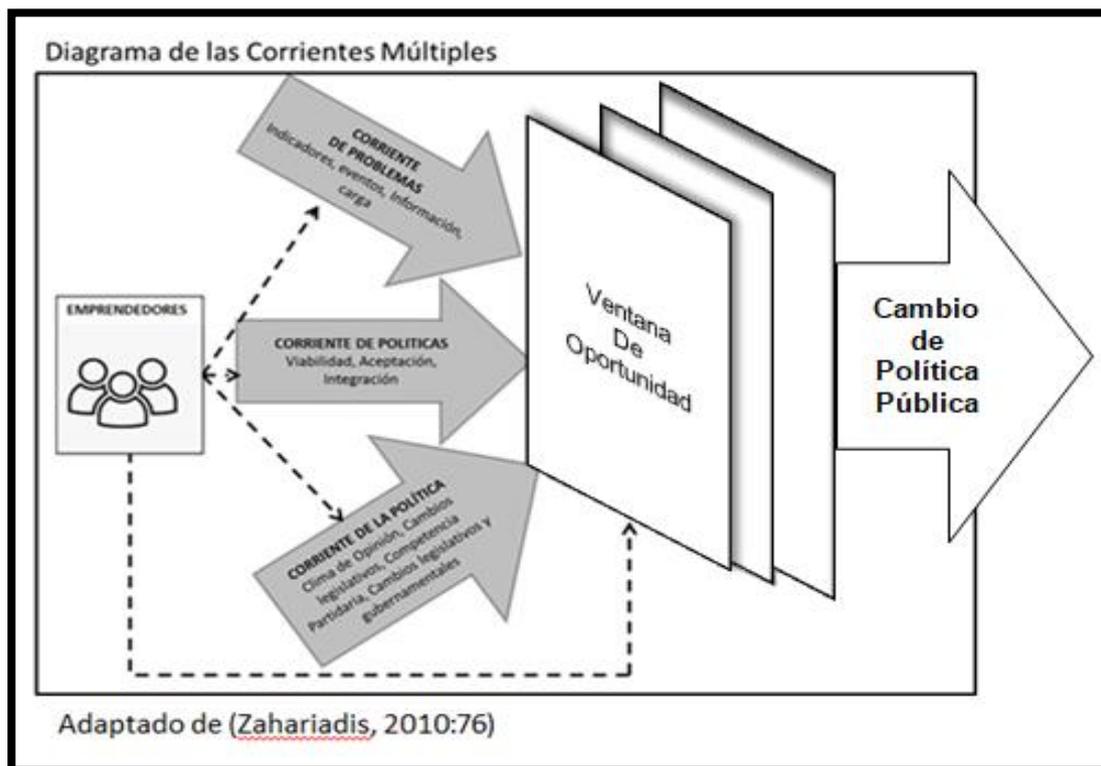
Dicha convergencia se produce cuando se abre una “ventana de oportunidad” que los emprendedores de políticas deben aprovechar y que se produce por el acoplamiento de tres flujos o corrientes:

- la de problemas que las políticas buscan resolver y que van ganando el interés de los formuladores de políticas, actores involucrados y ciudadanos en general sobre la base de información, indicadores cuantitativos o directamente de eventos preocupantes que nos indican objetiva y subjetivamente que algo debe hacerse. Esta percepción e interpretación surge de informes específicos, estadísticas o de eventos como crisis, guerras, catástrofes o “pandemias”.
- la de las políticas constituida por el flujo de ideas/soluciones más o menos consistentes que surgen de (comunidades temáticas, expertos, académicos, investigadores etc.) y que esperan o compiten para ser aceptadas, por la sociedad y adoptadas por los formuladores de políticas. Valores de la sociedad, viabilidad técnico-política y manipulación, que se asemejan al rol de las imágenes de la teoría del (EI) y que son elementos claves para su inclusión en la agenda gubernamental.
- La de la política como juego de poder y que en general tienen que ver con las condiciones y coyunturas institucionales, y con los posicionamientos de los actores socio-políticos, que hacen al apoyo u oposición frente a las opciones de política pública (opinión pública, cambios de gobierno, cambios legislativos, elecciones etc.). La incidencia aquí de lo emocional y simbólico, suele ser altamente gravitante en los procesos de cambio de una política pública (Zahariadis, 2010: 78) lo que sin dudas puede verse en el caso fueguino.
- Ventana de oportunidad son aquellos momentos de breve duración en el que se acoplan o alinean las tres corrientes mencionadas, cuyo movimiento independiente o interdependiente es objeto de discusión entre los especialistas.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> En el marco de cuestionamientos que ponen en duda la independencia de las corrientes, (Zahariadis, 2010:87) entiende que debe aceptarse como un supuesto o un “como si” de la teoría, tal como sucede por ejemplo con el supuesto de la racionalidad de los actores.

**Figura 4. La dinámica estabilidad/cambio de la Teoría de las CM**



- Los emprendedores de políticas este “quinto elemento” resulta clave para la explicación del cambio esperado de política. Representa a quienes intentan generar y/o aprovechar la ventana de oportunidad para concitar la atención a sus problemas y su ingreso a la agenda de gobierno como producto de política pública y para lo cual la utilización de recursos (materiales, simbólicos, políticos etc.) suelen ser determinante:

*“Los símbolos de un orden mayor, es decir los símbolos que se aplican a toda la comunidad, tienen más fuerza para causar un efecto, un significado más uniforme entre individuos y una atención más duradera. (...) Las oportunidades de asociar con éxito las tres corrientes, son mayores, cuando los emprendedores de políticas relacionan símbolos de un orden mayor con sus propuestas favoritas. De esta forma llegan a más persona, provocan una reacción emocional más fuerte, transfieren ganancias y pérdidas, y le dedican menos esfuerzo a explicar exactamente de qué trata su propuesta” (Zahariadis, 2010:81)<sup>15</sup>*

<sup>15</sup> Como tendremos oportunidad de mostrar, esto fue un elemento clave de la política de provincialización del territorio nacional fueguino.

### 1.4.1.3. Coaliciones Promotoras (CP)

La teoría de las Coaliciones Promotoras fue desarrollada originalmente por Sabatier y Jenkins-Smith durante los años ochenta y luego revisada y actualizada en 2005 (Sabatier y Weible, 2010) en procura de contribuir con “mejores teorías” para explicar los procesos de las políticas públicas, y para contribuir a socavar la confianza que todavía despierta el paradigma de la heurística por etapas (De León, 2008).

En base a la versión actualizada de Sabatier y Weible (2010), y en apretada síntesis, digamos que la unidad de análisis es también el subsistema de política, se conforma por la acción de coaliciones de actores (intermediarios de políticas, funcionarios gubernamentales / institucionales, legisladores, dirigentes, expertos en asuntos del subsistema de política, investigadores etc.) que cooperan sobre la base de creencias compartidas respecto de una determinada política pública como una alternativa que se considera superior a la que promueve la coalición opositora (Figura 5).

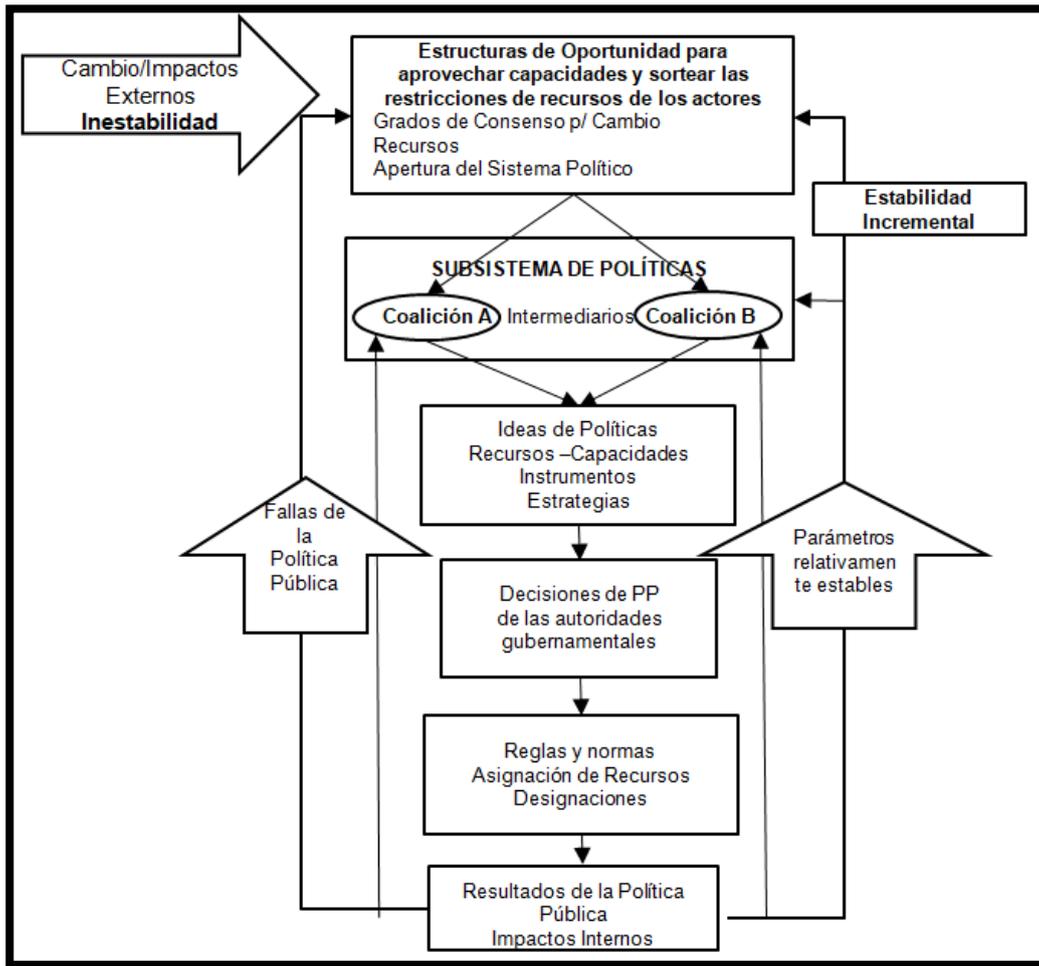
Estas coaliciones operan para ello sobre “estructuras de oportunidad políticas” (soporte formal de autoridad; opinión pública; información, recursos financieros, grupos movilizables, liderazgo, consenso etc.) que suele ofrecer la apertura del sistema político, lo que les permite una mejor utilización de sus capacidades y recursos (Sabatier y Weible, 2010:216)<sup>16</sup>

A la luz de revisiones y mejoras de este marco de teoría, el cambio de la política pública está asociado tanto a impactos externos como internos, entendidos como “*sucesos diferenciados que captan la atención*” (Sabatier y Weible, 2010:220); ambos pueden provocar una redistribución de los recursos y capacidades, y por tanto alterar las relaciones de fuerza entre las coaliciones; los impactos internos o fallas de la política, debilitan las creencias dominante en el subsistema de política y reafirman las que tiene la coalición minoritaria (Sabatier y Weible, 2010: 221),

---

<sup>16</sup> Desde 1999 cuestiones como la del rol de los shocks internos, y de las estructuras de oportunidad en su relación con los regímenes políticos, quedaron abiertas a discusiones y reformulaciones con respecto a la propuesta original, y a la búsqueda de resolver desafíos y complejidades que la realidad empírica suele ofrecer, en la medida en que no se trata de una teoría acabada, sino de un “marco conceptual” que lo permite. (Sabatier y Weible, 2010). La articulación conceptual y teórica de esta tesis en un intento que va en ese sentido, frente a algunas de las singularidades que entendemos se dan en la “doble transición”.

**Figura 5. La dinámica estabilidad/cambio de la Teoría de las Coaliciones Promotoras**



Adaptado y reformulado de (Sabatier y Weible 2010:218-220). Se incluye el rol de los impactos internos reconsiderado en revisiones posteriores del modelo por parte de los autores.

Recapitulando, los factores (tensores y habilitadores) que se identifican como operantes en la dinámica estabilidad/cambio del régimen de política pública territorialiana, desde la Ley 1532 de 1884 hasta la sanción de la Ley 23.775 de provincialización de Tierra del Fuego, pueden reforzarse desde elementos que ofrecen las teorías que acaban de mencionarse.

La lógica de cambio del régimen de política pública de Wilson (2000), es compatible con el énfasis en aquellos factores de quiebre, habilitadores de un cambio sustantivo y exponencial del régimen de política pública y con el desempeño de actores políticos en entornos de oportunidad y de conflicto político por la aprobación de la alternativa de política pública.

A su vez, los factores que tensan y habilitan situaciones de cambio de régimen de política pública, son en definitiva factores que configuran algunas de las tres corrientes y para cuyo alineamiento tampoco puede soslayarse el desempeño de los actores políticos en las instancias decisivas de adopción de la política. Desde la utilidad *“más heurística que teórica”*

(Cruz Rubio, 2010:16) el marco de la (CM) (*politics, policy and problems*), se nos ofrece como un marco ordenador de los factores que señala Wilson (2000) en el proceso de cambio de régimen.

Desde el (EI) podrán poner énfasis en aquellos saltos o quiebres evolutivos que dan inicio a un proceso de cambio exponencial del régimen territorialiano y de “especiación” de la política de provincialización del territorio fueguino con foco en el cambio de imagen de la política y en el tratamiento de la cuestión fueguina como asunto de agenda macro-política.<sup>17</sup>

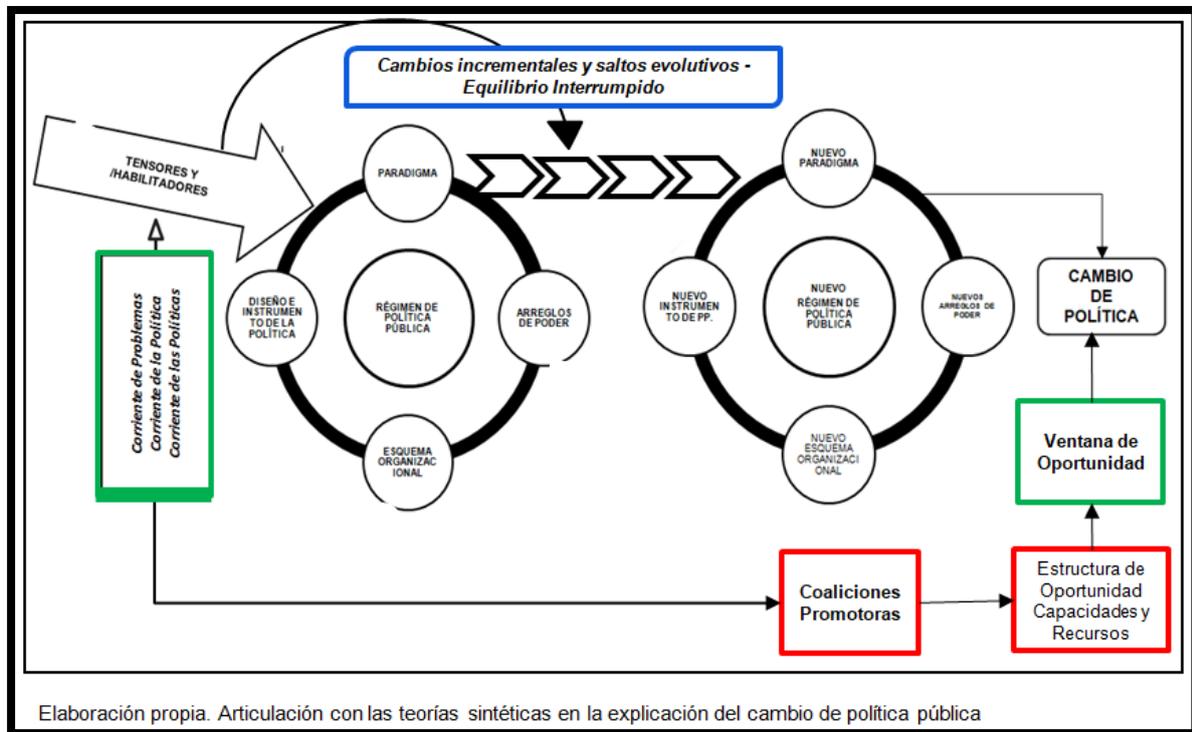
Finalmente, la importancia de los actores emergentes, que como causa y efecto están presentes en Wilson (2000) puede ser analizada recurriendo al marco de la teoría de las (CP) poniendo atención en el desempeño diestro y agonal, de los emprendedores de políticas en lo que hace al aprovechamiento de la estructura y ventana de oportunidad, mediante el uso de recursos y capacidades para el cambio de política pública. (Figura 6.)

Los énfasis que en los actores (formuladores, promotores, emprendedores, empresarios) de políticas públicas ponen los marcos de las (CM) y (CP) habilitan un análisis que se desplaza del régimen de política pública en su conjunto, hacia el nivel de la toma de decisión, respecto de un asunto concreto, en su proceso de inserción en la agenda y de adopción de una nueva política pública (Cruz Rubio, 2010:11) bajo la lógica de un subsistema de política pública que se caracteriza por “tener una dimensión funcional/sustantiva” (aquí la política sobre territorios nacionales) “un conjunto más o menos amplio de actores involucrados (triángulo de hierro + periodistas e investigadores especializados” (aquí enfocados en la expresión parlamentaria nacional/local que se expresa en coaliciones centralmente partidarias en un bloque oficialista y opositor más apoyos.

---

<sup>17</sup> Si como advierte Wilson (2000) los factores de tensión y habilitantes no generan automáticamente cambios sino que generan condiciones y oportunidades para que el cambio se produzca, la relación digamos entre, magnitud, velocidad y resultado no necesariamente será directamente proporcional. En relación con esto, (Cruz Rubio, 2011:109) advierte que los casos empíricos no necesariamente ni siempre, habilitan la generalización en la teoría de (EI), de un patrón ortodoxo de cambio abrupto o sorpresivo; en rigor, cambios de menor magnitud y de apariencia incremental, pueden significar un salto cualitativo que esconde un principio de mutación imperceptible, pero entrópicamente irreversible. Como extremo de una escala posible el advenimiento inesperado de desastres o catástrofes serían eventos generadores de cambios típicamente abruptos o inmediatos de la o las políticas involucradas, condiciones que no son equivalentes a otros acontecimientos o eventos incrementales o menores, que sin embargo tienen un impacto exponencial, como entendemos sucede e intentaremos plantear en el caso bajo análisis.

**Figura 6. Régimen de Política pública articulado con las teorías sintéticas (EI)-(CM)-(CP)**



## PARTE II

### 2. DINAMICA DE ESTABILIDAD/CAMBIO DE REGIMEN DE POLÍTICA PÚBLICA

Bajo la lógica temporal de la trayectoria dependiente, corresponde dar cuenta de la secuencia de estabilidad de largo plazo del régimen territorialiano que con una coyuntura crítica mediante referida a la cuestión del fomento de los territorios nacionales introducida por el reformismo liberal, se mantiene incrementalmente estable hasta 1930 con algunos cambios en los territorios de la Patagonia norcontinental y sin modificar la situación de aislamiento de Tierra del Fuego.

La crisis estructura del régimen territorialiano se desencadena a partir de los factores de tensión y habilitadores que operan a partir de la crisis del 30 y que inician un proceso de cambio que termina con las provincializaciones durante el peronismo a mediados del siglo XX y que involucran de una manera particular al territorio fueguino.

#### 2.1 Condiciones iniciales: Sanción de la ley 1532 del año 1884.

Las condiciones iniciales de la trayectoria se ubican en 1884, año de sanción de la Ley Orgánica de Territorios Nacionales 1532, que crea los territorios nacionales (del Chaco, de Formosa, de La Pampa, de Misiones, de Chubut, de Neuquén, de Río Negro, de Santa Cruz y de Tierra del Fuego). Mediante dicha ley se inicia el ciclo vital de la política territorialiana que problematiza como cuestión social relevante la construcción de poder infraestructural (Mann, 2006) como parte del proceso de construcción de las capacidades o atributos de estadidad (Oszlak y O'Donnell, 1984:565)

Es cierto que la cuestión de los territorios nacionales reconoce antecedentes institucionales y legales anteriores (1862 año de sanción de la Ley 28; 1867 año de la ley 215 y 1878 con sus leyes 947 y 954), y que incluso podrían remontarnos según el criterio, hasta el año 1833 de ocupación británica de las Islas Malvinas o hasta los tiempos de la Colonia, cuando la creación de la Comandancia de Patagones. Pero necesariamente debe hacerse uso de la licencia metodológica que todo recorte histórico concede para no caer en una regresión “*ad infinitum*”, (Mahoney, 2002; Acuña y Chudnovsky, 2013).

El año 1884, puede considerarse que la cuestión de la política pública territorialiana ingresa en la agenda estatal a partir de las siguientes acciones:

- a) La solución de la cuestión indígena y la incorporación del “Desierto” luego de terminadas las dos campañas de Roca.
- b) Ya puede hablarse de la consolidación de los pactos constitutivos territorianos (Dominación, Acumulación y Distribución) en el marco de un orden nacional liberal oligárquico.
- c) Ampliación de la frontera productiva a través de un capitalismo dependiente centrado en el modelo de estancia, funcional al modelo de acumulación primario-exportador.
- d) Acuerdos de límites alcanzados con Chile en 1881, lo que permitió las primeras incursiones del Estado argentino sobre Tierra del Fuego.
- e) Precisamente es el año en que el Comandante Laserre afirma de manera presencial la soberanía argentina en territorio fueguino, poniendo fin a la autoridad que sobre la ciudad de Ushuaia estaba en manos de un representante de la Misión Anglicana.

La incorporación de los territorios nacionales (aquí los patagónicos) concebidos *“no como deshabitados ni estériles, sino como no apropiados ni trabajados según las pautas capitalistas”* fue parte del proyecto de construcción hegemónica de las clases dominantes en el marco de un paradigma civilizatorio europeo-occidental sintetizado en la imagen-programa del desierto como lugar de lo salvaje (Navarro Floria, 2002:140)

Siguiendo a este autor interesa destacar que el régimen territorialiano de política pública sancionado en 1884 estuvo atravesado por una “ostensible ambigüedad”, en la medida en que la vigencia de la imagen construida del desierto salvaje, comenzaba a ser cuestionada por otra, de una tierra conquistada y poblada de tesoros dormidos, que por medio del poblamiento y del trabajo, podrían transformarse en riqueza (Navarro Floria, 2002:142).

Esta ambigüedad como podrá verse, *“se extendió sobre la Patagonia e imprimió una marca indeleble a las relaciones, de tipo centralista, que aún hoy percibimos como problemáticas, entre el Estado argentino y sus nuevos territorios periféricos”* (Navarro Floria, 2002:167)

Esta puja interpretativa, representada por el paradigma alberdiano de la “república posible” y el sarmientino, de la “república educada”, (Galucci, 2016) atravesará el tratamiento de la cuestión territorialiana, poniendo en tensión al paradigma dominante, hasta el momento en que al régimen de los territorios le sucede el de la provincialización en los años cincuenta.

Podemos decir entonces, ambigüedad mediante, que en sus condiciones iniciales, el régimen de política pública hacia los territorios nacionales, se ordenó claramente en torno al paradigma civilizatorio del progreso basado en el afianzamiento de un orden macro-estatal que se completaba con la incorporación del desierto conquistado y con la consolidación de los respectivos pactos fundacionales territorianos.

La república conservadora (Botana 2012) fue la forma que adoptaron los acuerdos de poder que caracterizaron el régimen político desde finales del siglo XIX sobre la base de un “sistema nacional de decisiones centralizadas en el que Roca tuvo un papel central. Si como sostiene (Alonso, 2010), las provincias fundantes del pacto federal argentino operaban como “gobiernos electores” para el sostenimiento del orden político, las gobernaciones de los territorios nacionales, quedaban políticamente supeditadas a la discrecionalidad del poder central con relación a su desarrollo económico y político.

Interesa reiterar que esos territorios vistos como geografías alejadas y periféricas desde las exigencias civilizatorias del orden estatal capitalista, eran por ley y desde el punto de vista de su gestión, unidades administrativas bajo la autoridad de un gobernador (Ley 1532 art. 6 al 14) puesto por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado y bajo dependencia directa del Ministerio del Interior.

Las gobernaciones en tanto figura de autoridad de esos territorios, tienen funciones en general limitadas al mantenimiento del orden local, a la gestión de la administración estatal y de sus servicios básicos, a rendir cuentas del manejo del presupuesto asignado, y a *“informar sobre las medidas conducentes al desenvolvimiento de la colonización”* (art. 12). Este artículo puede considerarse particularmente minimizado en sus alcances reales si se repara en que más allá de una estrategia aislada, insuficiente y finalmente fracasada de la estrategia de colonización penal, no hay por parte del Estado nacional política explícita alguna referida al desarrollo económico de la isla, como si existió para el caso de la ciudad chilena de Punta Arenas en la región magallánica.<sup>18</sup>

Téngase en cuenta que el *“Proyecto de Establecimiento de una Colonia Penal al Sud de la República”*, presentado al Congreso de la Nación en 1883, bajo la presidencia de Roca por el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Eduardo Wilde, solo se justificó, bajo la concepción penal y punitiva del paradigma positivista dominante, en la necesidad de construir

---

El historiador chileno Martinic relata que la ciudad de Punta Arenas llegará a ser desde 1867 y en pocos años, *“una mísera aldea transformada en un bullente emporio de vida y riqueza durante el último tercio del siglo (...) y base principal de todo el poblamiento humano y del desarrollo de la vasta extremidad meridional de América”* cuyo puerto “menor y libre”, fue incluso gravitante durante el efímero esplendor ovino en la zona norte de la isla argentina. Relata que para que ese giro fuera posible, el gobierno del Presidente Manuel Montt, advirtió *“que Magallanes no podría prosperar si no se llevaba adelante una política que fomentara su desenvolvimiento”* Su denominación oficial como *“Territorio de Colonización”* en 1853 significó el final de una zona que como la de Ushuaia había sido considerada por sus condiciones, como un establecimiento penal, para llevar adelante políticas de desarrollo productivo y comercial (tráfico marítimo local e internacional, inmigración) más políticas sociales y educativas, (...) *lo que configuró un cuadro de progreso nunca antes imaginado”*. Martinic (2002:46-50)

*“una cárcel de máxima seguridad atravesada a lo largo de su historia por crecientes denuncias de penas infamantes, torturas y altos niveles de corrupción”* (Foot, 2016:6)<sup>19</sup>

Por el lado de la zona norte de la isla fueguina, el latifundio será un obstáculo al mayor poblamiento, (Cao y D'Eramo, 2021) como se pondrá de manifiesto en la coyuntura crítica que en los primeros años del siglo XX presionará en favor de un nuevo paradigma de la política pública hacia los territorios. Recién en los años 30, y en el contexto de emergencia de un nuevo paradigma de la política pública hacia la Patagonia, se propondrá un plan deliberado que solo tomará en cuenta el área de Río Grande.

Precisamente ese será una cuestión crucial en el devenir fueguino y tema central de la coyuntura crítica protagonizada por el liberalismo reformista en los primeros años del siglo XX, que se abordará en el próximo punto. Las condiciones de aislamiento y conectividad del territorio fueguino hacia adentro y hacia afuera, más las dificultosas relaciones que vivirán los sucesivos gobernadores, con el poder central, respecto de temas de la vida en el territorio, agravarán mucho más las omisiones en materia de desenvolvimiento de la colonización

Lo ocurrido con esta geografía periférica -y sobre todo en el caso de Tierra del Fuego- mostró postergaciones en materia de equiparación de derechos con las provincias existentes, bajo una realidad política que más allá del discurso, estará marcada por el predominio de cierta lógica de colonia en la relación del poder central con los Territorios Nacionales.<sup>20</sup>

En el marco de esa “imagen-programa” (Navarro Floria, 2002) y luego de que el Gobierno de Roca resuelve aunque de manera “precaria y transitoria”,<sup>21</sup> un diferendo limítrofe con Chile que no podía dilatarse, el territorio inexplorado de Tierra del Fuego, ingresa en la agenda estatal como territorio a penetrar.

---

<sup>19</sup> En la memoria presentada ante el Congreso se daba cuenta de que con la construcción del penal la república podría fundar los cimientos de la colonización, permitiendo al Estado llegar hasta el extremo sur con una expresa capacidad de control radical en una isla que hacía prácticamente imposible la fuga y que ofrecía una estrategia de segregación espacial que aseguraba de toda amenaza al orden oligárquico. Un penal en la isla de Tierra del Fuego, respondía a las exigencias de la ciencia moderna con relación al poder punitivo de los Estados, siguiendo el ejemplo del Imperio Inglés en Australia. Bajo la negatividad de un proyecto de disciplinamiento, castigo y segregación espacial, no podía como efectivamente ocurrió, prosperar ninguna estrategia de colonización y desarrollo

<sup>20</sup> Lo dicho está en sintonía con el argumento surgido en las entrevistas a Adrián De Antueno y Martín Torres, referido a que en la visión de la élite liberal dominante en Argentina, la posesión de territorios nacionales era un sello distintivo y de estatus, propio de naciones civilizadas de la época, y sus metrópolis, como lo eran especialmente Gran Bretaña y Francia.

<sup>21</sup> Al referirnos como un acuerdo precario y transitorio, remitimos por un lado al hecho de que el acuerdo contenía una serie de errores y omisiones de ambos países, que un siglo después retornaría de manera mucho más dramática y bajo una dictadura, sobre los derechos de ambos países sobre el Canal de Beagle. Cfr. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/07/efemerides-julio-wladimir-tratado-de-limites-arg-chile.pdf>

El Estado argentino incursiona por primera vez en el interior de Tierra del Fuego para afianzar la soberanía en un territorio en disputa, a través de la “Expedición Austral Argentina” de carácter científico militar (comandada por Luis Piedrabuena, acompañado por el Marino Italiano Giácomo Bove). A partir de allí, la situación de Tierra del Fuego se mostró visiblemente contrastante (con relación a algunos territorios de la Patagonia continental) a partir de un patrón secular y común de infra-poblamiento tanto en el norte como en el sur de la isla (Cao y D’Eramo, 2019; 2021).

Mientras que en la zona norte, se consolidará un perfil productivo perfectamente adecuado al modelo agro-exportador basado en la gran propiedad rural y en la cría de ganado lanar, Ushuaia, al sur, se hará famosa como ciudad cárcel bajo la idea de un proyecto de colonización penal que en realidad servirá no a una política de desarrollo sino a una estrategia punitiva modernizante y de higienización de la metrópoli (Caimarí, 2000; Nacach, 2012).

Bajo estas condiciones iniciales determinadas por el paradigma alberdiano, un orden conservador y decisional de lógica centralizada y unitaria, fijó desde 1884, la trayectoria dependiente del régimen territorialiano que:

*“pervivió por casi setenta años, sellando el destino de los territorios y obturando cualquier posibilidad de modificación profunda a la organización planteada en 1884. El Estado Argentino fue considerado responsable de su organización y decisor fundamental de toda cuestión que incumbiera a los territorios, desde nombrar a las autoridades hasta realizar obras para su crecimiento económico o evaluar el aprendizaje cívico de sus habitantes, atribución excluyente y exclusiva que el Estado se resistió a compartir o atenuar durante la etapa de vigencia del formato territorial”.*  
(Ruffini, 2007:2)

Bajo estas condiciones y mucho más que los otros territorios de la región, será el territorio nacional más austral de Argentina, el que sentirá con enorme y particular fuerza esa relación paradójica propia de la geografía patagónica de la que habla (Livon-Grosmann, 2003:13) *“entre la necesidad de afianzar el poder de ocupación territorial del Estado nacional y su indiferencia posterior en materia de colonización y desarrollo”.* No obstante la dinámica de estabilidad/cambio del régimen territorialiano atravesará coyunturas críticas y reactivas que en los años cincuenta significarán un cambio de política pública que en Tierra del Fuego será transitorio.

## 2.2 (1908-1930) Coyuntura crítica, y reforzamiento del régimen territorialiano para Tierra del Fuego.

La ausencia en la ley 1532, de un capítulo en el que al menos se fije posición y compromiso del Estado con planes y acciones que promuevan el desarrollo de los territorios, se corresponde con el paradigma liberal, que en este período comienza a ser interpelado al interior de la propia ideología liberal.

Por la lógica operante en el proceso de cambio, la cuestión demográfica, puede presionar sobre el régimen de política pública tanto por un ascenso acelerado y explosivo, como se verá ocurrió en el proceso, o contrariamente, por su estancamiento o bajo nivel, como advertirán los liberales reformistas de principios de siglo XX, promoviendo una política pública que introduzca cambios en la realidad de los territorios nacionales.

Precisamente en la coyuntura crítica que se abre con la discusión de la Ley de Fomento y Desarrollo de los territorios nacionales, se hacen explícitas las primeras alertas sobre el despoblamiento de los territorios del sur, que apuntan a *“subrayar las anomalías en la situación prevaleciente o paradigma de política dominante, o aumentar la visibilidad de nuevos problemas”* (Wilson, 2000: 260) que marcarán la emergencia del nuevo paradigma en la etapa siguiente.

El crecimiento poblacional como parte del paradigma alberdiano, era un factor previsto en la ley de 1884 y un criterio determinante, para acompañar el desarrollo político institucional de los territorios y su provincialización pero nada se decía respecto de cómo favorecerlo.

Más allá de las desventajas comparativas que señala (Rapoport, 2013) con relación a otros destinos más atractivos para la inmigración (disponibilidad de tierras, de capital, de mejores salarios y de demanda de trabajo) el ciclo de 1880 a 1914, fue de gran expansión económica y de una extraordinaria e irrepetible afluencia inmigratoria, favorecida por una política menos selectiva que la de otros países receptores (Arceo et al, 2019). Cabe decir, siguiendo a (Lattes, 1974) que

- La región patagónica representaba un 0,7% de la población del país en 1895 para ascender al 1,4 en 1914; dentro de estos porcentajes exigüos, el más alto era el 0,4% para Río Negro y casi inexistente en Santa Cruz y Tierra del Fuego.
- A pesar y mejor dicho, debido al punto anterior, los territorios patagónicos, registraban altas tasas crecimiento medio anual, incluso mayores a las del país, debido a la mayor

dependencia inicial del componente de migración neta respecto del vegetativo. Mientras que a nivel país dicha tasa se ubicaba en el 35 por mil, Patagonia la duplicaba 60 por mil.

En el caso de un territorio infra-poblado como el de Tierra del Fuego, el componente migratorio para esa época fue el más alto de toda su historia (59 por mil) (Hermida et al, 2012:7)<sup>22</sup> con pirámides poblacionales para los años 1895 y 1914 ajustadas a las “ofertas” propias de cada zona de la isla, con predominancia masculina y extranjera (Cao y D’Eramo, 2021:253).

Precisamente, la inmigración aportó en esta etapa la mano de obra necesaria, para realizar, no solo las actividades rurales estacionales de una economía primaria como la Argentina, sino para trabajar en el tendido ferroviario de alrededor de 13.000 km para la conexión de puertos estratégicos en la Patagonia, y también en aquellas actividades de servicios que la actividad demandaba. Sin embargo, corriendo el siglo XX, la Patagonia era *“un territorio poco ocupado con una densidad demográfica promedio, inferior a un habitante por kilómetro cuadrado”* (Bandieri, 2012:214). El poblamiento patagónico pasaba a ser una cuestión en busca de agenda.

Reformas liberales en América Latina, como la que en relación a los territorios nacionales se analiza aquí, representaron *“un punto de inflexión en la historia”* de la región, cargadas de *“decisiones cruciales”* que tendrían *“consecuencias importantes para el desarrollo futuro”*. (Mahoney, 2011: 109-110).

Una decisión crucial en 1907 pasaba a ser el Proyecto de Ley de Fomento y Desarrollo de los Territorios Nacionales, que se aprobará en 1908 como Ley 5559.

Se trataba de una *“primera ley orgánica destinada a revertir el fracaso de la ley 1532”* en cuanto al cumplimiento de sus objetivos de integrar la Patagonia al sistema político y económico de la Nación, mediante la colonización, la articulación productiva y la provincialización (Navarro Floria, 2007:238).

Asomaba como una propuesta calibradora del régimen de la política pública territorialiana, novedosa y en gran medida disruptiva para el paradigma dominante, en tanto y en cuanto, era el Estado quien

*“debía ejercer un rol activo, compensador de las desigualdades económicas regionales. La propiedad de las tierras ya distribuidas –las más productivas, obviamente- no resultaba objetable para su punto de vista, pero sí se proponía una*

---

<sup>22</sup> Los autores advierten que el dato incluye Tierra del Fuego y Santa Cruz.

*mejor repartición de las que permanecían en manos fiscales. También se destaca la idea de contrapesar con el desarrollo industrial de los Territorios Nacionales el crecimiento de la producción primaria de la Pampa Húmeda. El ambicioso plan de obras públicas, entre las cuales sobresalían los ferrocarriles estatales y las obras de regadío, generaría un círculo virtuoso: las tierras valorizadas por las vías de comunicación se pondrían en producción, y esa producción contribuiría a financiar las obras y a incrementar el valor de la tierra. (Navarro Floria, 2007: 3).*

La problematización del poblamiento de los territorios patagónicos como estrategia de integración económica y política efectiva a la Nación, dejaba ver la emergencia cierto alumbramiento de un paradigma mucho más apto que una promesa de progreso naturalmente disociada de toda estrategia estatal.

A la visión del “desierto” conquistado, se oponía cierta visión romántica que empezaba a verlos como espacios fecundables, como reflejo de una *“problemática que el discurso político de la época proyectaba sobre los territorios del sur: la insumisión de los habitantes de la Pampa, la necesidad de incorporar tierras al aparato productivo de la nación, y las controversias territoriales actuales y potenciales que despertaba la situación vacante de la Patagonia”* (Navarro Floria, 2002:167).

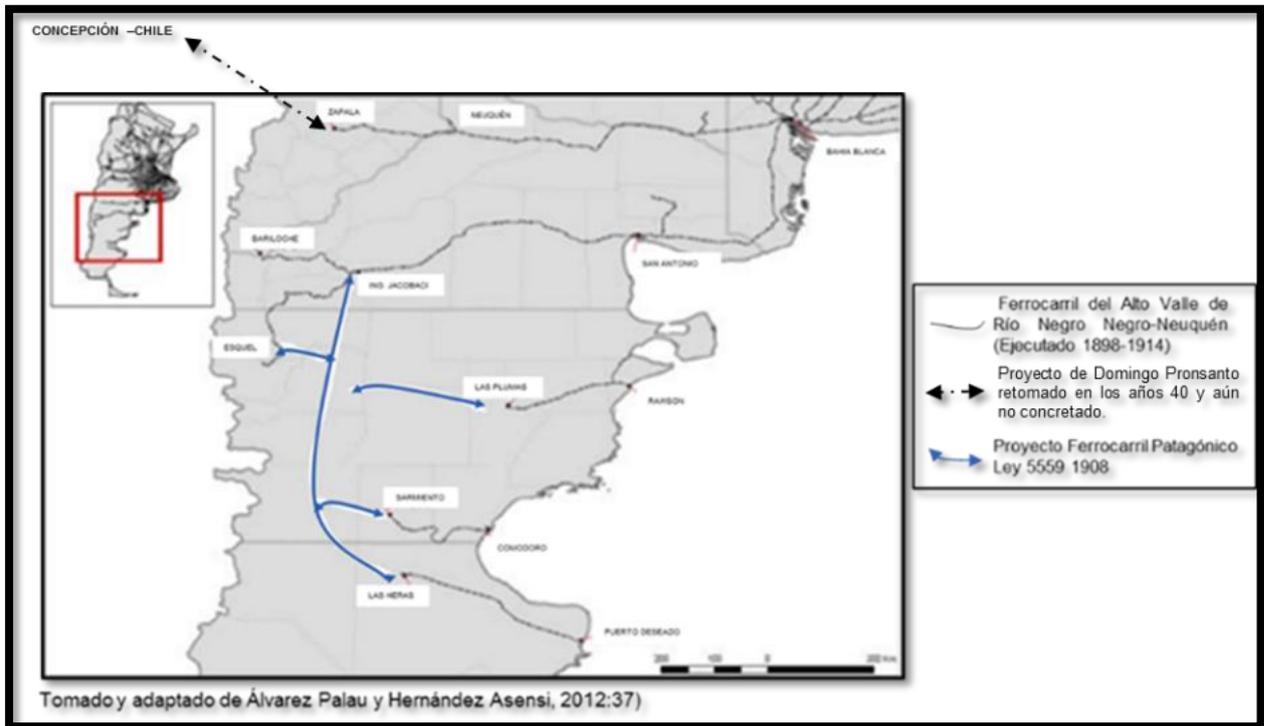
El Proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo con las firmas de Figueroa Alcorta y Ramos Mejía, aprobado finalmente en 1908 como Ley 5559, contemplaba la construcción con fondos públicos, de un Ferrocarril Patagónico junto con la realización de obras de infraestructura complementaria como servicios urbanos, regulación hídrica, abastecimiento de energía, etc., para generar expectativas de desarrollo regional de aliento a la consolidación demográfica en los territorios.

Con la construcción de este Ferrocarril se buscaba completar un trazado que implicaba retomar la obra iniciada en 1898, con el ferrocarril del Alto Valle del Río Negro y Neuquén, (Figura 6.), que al momento de su aprobación, había conectado el puerto de Bahía Blanca con Neuquén. (Álvarez Palau y Hernández Asensi, 2012:48)<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Se trata de un trabajo que aporta datos, desde la comparación de los dos proyectos bajo una perspectiva de gestión uno de tipo PPP y otro exclusivamente público. Así enfocado, se entiende que la interrupción y discontinuidad del proyecto del Ferrocarril Patagónico enmarcado en la Ley 5559 de 1908, no se analiza desde variables políticas de contexto, sino desde una mirada centrada en los modelos de gestión y en las dificultades de financiamiento que tuvo el Estado, en una época pre bélica, para cumplir con la ejecución conforme al plan. Más allá de ello, interesa decir que coinciden en señalar que el impacto del proyecto sobre la Patagonia “fue dudoso” (Álvarez Palau y Hernández Asensi, 2012:46)

**Figura 6. La Patagonia elegible**



Las obras de infraestructura básica para el funcionamiento del modelo agro-exportador, se iniciaron a mediados del siglo XIX y finalizadas en 1898, con participación del capital privado.

La construcción del Ferrocarril patagónico en el marco del Proyecto de Ley de fomento de los territorios, exigía en cambio un intervencionismo estatal que no debía limitarse solamente a garantizar el financiamiento en un mundo turbulento, sino a promover políticas distributivas de acceso a la tierra pública, con el objetivo de *“fomentar con su producto, las regiones en que se encuentra ubicada, siempre que por sus condiciones, no convenga más dedicarla a provocar la atracción de grandes masas de inmigrantes”*<sup>24</sup>; a todas luces, una inconsistencia para el paradigma dominante y una amenaza a los intereses de sus defensores.

Siguiendo la caracterización que hace Bandieri, (2011) de Ramos Mejía como uno de sus promotores, la Patagonia era clave para la transformación de un país que hasta ese momento se había pensado como pastoril, en el que era necesaria una fuerte acción estatal en materia de políticas que favorecieran la redistribución de tierras fiscales, *“con objetivos de integración del mercado interno”* (...) y *“colonización y poblamiento”* (Bandieri, 2011:345).

<sup>24</sup> Diario de Sesiones Cámara de Senadores 1908 Tomo I Sesiones Ordinarias p.497 Debates Agosto 1907 Biblioteca del Congreso Nacional

Sin embargo, los territorios nacionales seguían siendo representados desde su creación, como geografías desconocidas y despobladas, cuya maduración política e institucional, seguía supeditada a un desarrollo “natural”; estaban presos de esas *“representaciones hegemónicas de nación que producen realidades”* (Segato, 2007) una de inviable poblamiento y desarrollo, y otra de inviabilidad de toda política transformadora

Esta ley de fomento que proponía una “colonización dirigida”; <sup>25</sup> exigía una nueva agenda para los territorios (progreso material y construcción de ciudadanías, para su integración efectiva a la Nación), sobre la base de una acción estatal inédita e imprescindible.

*“los límites del desarrollo social, económico y político de la región, marcados por la imposibilidad de su incorporación al sistema político federal y por las serias dificultades para su integración en el sistema socioeconómico nacional, se constituían en límites u obstáculos epistemológicos para la Geografía de la época, y viceversa: la representación de una región despoblada y disputada producía a su vez fuertes restricciones a la colonización y la ciudadanización de su población. De este modo, los gestos políticos y las miradas científicas se retroalimentaban”.* (Navarro Floria, 2007:17) <sup>26</sup>

En este sentido, el paradigma emergente se alejaba de esa suerte de parálisis, haciendo no solo pensable sino también viable, el desarrollo material y moral de los territorios patagónicos, sobre la base de una gestión estatal con aportes de la ciencia aplicada.

De allí la prédica como parte del pensamiento reformista, de conformar una burocracia weberiana (Bandieri, 2009:49) con saberes de Estado y capacidades de gestión sustentadas en el conocimiento científico que empezaban a reclamarse en los espacios de decisión estatal (Zimmermann, 1992; Plotkin y Zimmermann, 2012).

De cualquier manera, el ruido que esta discusión generaba al interior de la coalición promotora del fomento patagónico, terminaba afianzando las concepciones y prácticas de aquellas condiciones iniciales establecidas con la sanción de la Ley 1532 (Navarro Floria, 2007; 2009) y contribuyendo a la inhabilitación del cambio de la política pública territorial.

---

<sup>25</sup> Término que era definido por el Dr. Joaquín S. de Anchorena e Ing. Agr. Miguel F. Casares como *“la radicación de un grupo humano con el concurso del Estado o de grandes empresas, que aportan, a más de los elementos esenciales de confort y de cultura, los medios de vinculación con los mercados y de organización social y económica que estimulan la producción y provocan el bienestar general”* Discurso pronunciado en la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, el 23 de Septiembre de 1942 Bs.As.

<sup>26</sup>Se respeta el uso del término “desarrollo” por parte de Navarro Floria pero claramente “desenvolvimiento” y “fomento” parecen ser términos más propios y de uso frecuente en leyes y documentos de la época como en la propia Ley 5559. El “desarrollo” como idea intelectual surge de una problematización del orden mundial y como justificativo de la nueva arquitectura institucional que emerge de la segunda posguerra.

Desde la representación patagónica del paradigma dominante confiado a las propias bondades naturales de los territorios más prósperos, y desde la propia lógica del modelo de acumulación, contraria a toda intervención estatal que modificara sus bases estructurales, la fracción más conservadora se oponía férreamente a rescatar del abandono a esos espacios y a incorporarlos integral y efectivamente a la Nación (Navarro Floria, 2009:192).

La inviabilidad del fomento y colonización de la isla fueguina, fue determinante para dejar fuera de agenda al territorio más austral (Cao y D'Eramo, 2019; 2020 y 2021). En paralelo a la discusión de la ley de fomento, y luego de la "fiebre del oro"<sup>27</sup>, en la zona norte de la isla, se había consolidado un "latifundio funcional" con condiciones infra-estructurales y criterios de competitividad y rentabilidad de la explotación ovina, que hacían recomendable el modelo de estancia y el aprovechamiento de los "puertos preexistentes", y que desaconsejaban los "*planes de colonización costosos e impracticables*" (De Imaz, 1972: 137).<sup>28</sup>

En el debate legislativo, el Senador J.V. González clasificaba al territorio de Tierra del Fuego junto con el de Los Andes y Formosa como de "*tercer orden*" es decir inviables "*que dan que pensar sin siquiera merecer ser llamados territorios nacionales, a diferencia de los prósperos, (Misiones, La Pampa, Rio Negro y Chubut) y de los naturalmente ricos (Chaco, Santa Cruz y Neuquén)*"<sup>29</sup>

En la zona sur, el proyecto de construcción del presidio para la colonización penal, estaba para 1908, en plena y avanzada etapa de ejecución y su funcionamiento hasta 1947 será la imagen de la vida en el fin del mundo. La idea, que se remontaba a 1868, mucho antes de las expediciones mencionadas, era asentar una colonia penal en Tierra del Fuego lo que al mismo tiempo resultaba en una estrategia para poner "*freno a la escoria citadina*" (Nacach, 2012: 85).

El Presidente Roca toma la iniciativa; primero enviando el proyecto al Congreso, para luego reactivarlo mediante Decreto de 1896 que autorizar la construcción del penal. El "Presidio Militar y Cárcel de Reincidentes" -destinado al cumplimiento de condenas a delincuentes contumaces, conforme a lo establecido en la Ley 3.335 de 1895- comenzó a funcionar en

---

<sup>27</sup> Antes de la consolidación de la explotación lanar, y a poco de la sanción de la Ley 1532 que declara a Tierra del Fuego territorio nacional, la zona norte de la isla vivió un proceso aluvional y de actividad económica informal con la llegada de aventureros y buscadores de oro. Sobre hechos y personajes reales como Julius Popper, este período aún efímero, fue determinante en la construcción de la idea del fin del mundo. (Giucci, 2014). Sobre este tema puntual, puede leerse

<sup>28</sup> Por decreto del Gobierno Nacional, se creó la Colonia Agrícola y Pastoril de Río Grande en 1921, muy ligada a las actividades que llevó adelante la Misión Salesiana, y punto de partida de la ciudad homónima en la actualidad. Los intentos de redistribuir las tierras públicas fracasaron por la resistencia y distinto tipo de estrategias y especulaciones evasivas de los grandes propietarios y por una maraña de 51 normas muchas de ellas ineficaces, contraproducentes y contradictorias (Cao y D'Eramo 2021:254-255)

<sup>29</sup> Diario de Sesiones Cámara de Senadores 1908 Tomo I Sesiones Ordinarias p.507 Debates Agosto 1907 Biblioteca del Congreso Nacional.

instalaciones provisionales en el año 1896. Las instalaciones, de diseño y significación panóptica, fueron construidas con mano de obra convicta desde 1902 y son, hasta la actualidad, un emblema arquitectónico para Ushuaia. En 1911 y por decreto presidencial se fusionaría con el presidio militar que a finales del siglo XIX había funcionado en Isla de los Estados. (Basalo, 1981; Cecarelli, 2016)

En suma en el imaginario de la clase dirigente del Centenario, Tierra del Fuego representaba la *"Tierra Australis"* o el *"Fin del Mundo"* *mutatis mutandis* *"Tierra inútil"* "Tierra de nadie", junto a la Patagonia meridional, las Islas Malvinas y las Islas Sub-antárticas y la Península Antártica (De Lasa y Luiz 2015:28).

Como afirma Caimarí (2000) en una ponencia sobre el proyecto de sociedad carcelaria que significó la representación de la ciudad de Ushuaia por parte de la élite metropolitana, la idea Alberdiana de gobernar es poblar, *"concentrada en un área pequeña del territorio nacional"*, no resultaba aplicable donde El Presidio *"era la única manifestación del Estado nacional"* (Caimarí, 2000:1-2).

Finalmente, el texto de la ley 5559 de Fomento y Desarrollo de los Territorios Nacionales poco tuvo que ver con las ambiciosas obras previstas y no implicó más que cambios incrementales y regionalmente asimétricos, que claramente y por razones obvias, no involucraba al extremo sur fueguino.

Las restricciones financieras sumadas a las políticas, generadas por la resistencia del monopolio británico, truncaron el proyecto y las escasas obras no llegaron a modificar las diferencias en favor de la Patagonia norte, (Neuquén y sobre todo Río Negro), generadas a partir del Ferrocarril del Alto Valle desde 1898, realidad detrás de la cual, parece verosímil la interpretación de (Navarro Floria, 2007) sobre la intención de configurar un "supuesto y poco explicitado" corredor estratégico norpatagónico"<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Así analiza Navarro Floria (2007:13) ese significativo geográfico, desde una interpretación que sintoniza con la idea de postergación de estrategias respecto del futuro del territorio fueguino: *"El recorte espacial de la Norpatagonia es una opción metodológica nuestra y nace de una inquietud actual. En el discurso geográfico (...) existe la idea no muy claramente explicitada de un corredor norpatagónico, origen de la representación que permanece aún hoy y que ha emergido a lo largo del siglo XX cada vez que el Estado formuló una iniciativa planificadora (en el proyecto del ministro Ezequiel Ramos Mexía, en los Planes Quinquenales de Perón, en el Plan Comahue y hasta en los actuales intentos de regionalización). Ese corredor estaría articulado tanto por la cuenca del río Negro y el ferrocarril Bahía Blanca-Zapala como, más tarde, por el ferrocarril San Antonio Oeste – San Carlos de Bariloche. Con ese sentido, veremos de qué modo a fines del siglo XIX se construyó una serie de paisajes que aparecen como articulados y complementarios: la "Suiza argentina", por ejemplo, que tendría salida para su producción por el río Negro, o el Valle de este último que proveería el comercio con Chile. El origen de la división política (actual, porque perduró en los límites provinciales) de los Territorios Nacionales, que reparte la Norpatagonia entre los Territorios de Neuquén y de Río Negro, es un tema por investigarse"* (Navarro Floria, 2007:13).

No casualmente el de Río Negro, será el de mayor crecimiento poblacional entre 1895 y 1914, representando en el último año, más del 40% de la población de la región (Bandieri, 2012: 215).

Paralelamente, la situación del territorio insular fueguino, con una población de poco más de 2.000 habitantes hasta 1920, será exactamente la opuesta: mantenimiento y reforzamiento prácticamente absoluto de la política territoriana de 1884 hasta el peronismo, cuando dejará de ser territorio nacional, no por su provincialización sino por su anexión al territorio al de Santa Cruz.

Más allá de que los beneficios no serán para la región en su conjunto, para un territorio inviable o de “tercer orden” como el fueguino no habría progreso ni material ni político. Las consecuencias de ello llevan a Perla Zusman en su prólogo a Navarro Floria (2007), a ver detrás de dicha postergación, una “materialidad letárgica”, que como vemos en el caso fueguino, será la consecuencia natural de una condena geográfica incuestionada hasta su quiebre en los años setenta.

Los pactos de dominación y acumulación que fueron las bases de sustentación de la política pública de territorios nacionales desde 1884, (exportadores de lana, importadores de tejidos y capitales monopólicos del servicio ferroviario), se mantuvieron inalterados y condicionaron la ley 5559 finalmente aprobada.

Tampoco las turbulencias del orden político conservador en aquella coyuntura, acumularon presiones de cambio sobre la política territoriana, aun tratándose de manifestaciones violentas, provocadas por crisis como la de 1890, las revoluciones radicales de 1893 y 1905 y las huelgas obreras durante la primera década del siglo XX. (Rapoport, 2013).

En línea con ello, para (Gallo y Cortés Conde, 1984:190) esa conflictividad no afectó la estabilidad del régimen político conservador, y su posterior crisis de legitimación se resolvió por la vía de la sanción de la ley de sufragio universal en 1912. Por otra parte, la hegemonía construida desde 1880 por una clase que se aproximó bastante al bloque histórico gramsciano, (Ansaldi, 1995), tampoco se vio conmovida con la llegada al poder del radicalismo yrigoyenista (Rock, 1975):

*“Nos hallamos entonces ante una modalidad propia de la República Posible que demuestra que el Estado tutelar, guardián nocturno, omnipotente y represor de toda posible manifestación autonómica conservo en los territorios “nichos de poder” de los que no quería desprenderse ya que le permitían desplegar modalidades clientelares aún en las etapas de hegemonía compartida como la de 1916-1930” (Ruffini,2011:4)*

Pensando en los otros componentes del régimen de Wilson (2000) es de suponer que si *“el cambio sustancial de política generalmente implica la ampliación de la capacidad de decisión (...) cambios en los objetivos de las políticas, cambios en el paradigma de las políticas y cambios en las disposiciones de poder”* (Wilson, 2000:265) claramente y hasta aquí se trató de cambios incrementales y de calibración que mantuvieron el núcleo duro del régimen de política pública territorialiano.

La latente crisis orgánica se pondría de manifiesto con el golpe de 1930, desencadenando un proceso de acumulación de tensiones y oportunidades para el cambio de política pública sobre los territorios nacionales al promediar el siglo XX.

Bandieri (2011: 324-5) da cuenta que desde principios del siglo XX y bajo un clima liberal de reformas, se elevaron para su discusión iniciativas de modificación de la ley orgánica, a fin de incorporar la representación parlamentaria en los territorios que solo contaban con una instancia de organización municipal, cuestión asociada al reclamo de derechos políticos que se hará sentir en los años '30 aunque sin resultados significativos.

La existencia desde 1922 de una Junta Permanente Pro Representación Parlamentaria de los Territorios Nacionales, aseguraba el vínculo con los funcionarios del poder central, evitando decisiones que pudieran alterar el orden establecido y perjudicar sus intereses en los territorios. La representación parlamentaria en los años cincuenta será cualitativamente diferente.

Lo que puede verse en esta coyuntura es la soledad e insuficiencia del paradigma emergente, que modifica la representación y re-problematiza la realidad de los territorios, frente a la estabilidad incremental del régimen territorialiano. Este cuadro terminó neutralizando toda presión de cambio sobre sus componentes estructurales (los acuerdos de poder, la legitimidad del régimen político, la organización y en definitiva en el diseño de una nueva política. La postergación en materia de integración política de dichos territorios, dejaba intactos los resortes de poder y control del gobierno central, manteniendo inalterado el esquema de la Ley orgánica de 1884.

Esos factores se manifestarán con fuerza en la etapa siguiente. La estabilidad empezará a verse comprometida en las dos décadas subsiguientes con la ocurrencia de eventos exógenos internacionales de gran magnitud como la crisis del '30 y la Segunda Guerra Mundial; por un proceso de acumulación de presiones, inconsistencias y anomalías que impactarán objetivamente en dichos componentes en un contexto marcado por un cambio revolucionario de paradigma, una reformulación de los pactos de dominación y acumulación y una visible crisis de legitimación política y de la política pública surgida en 1884.

Finalmente apenas una mención sobre un factor ausente en esta coyuntura: el geopolítico. Es interesante, más allá de que se trata de una situación comprensible en el marco de los lazos de dependencia del modelo económico de la época, reparar en que los diferendos con Chile y por acuerdo de partes, estaban sometidos al arbitraje de Gran Bretaña que desde 1833 ocupaba Malvinas.<sup>31</sup>

Si bien se trataba de *“un matiz de diferenciación respecto de la mirada que privilegiaba claramente el crecimiento material por sobre el desarrollo integral y la integración armónica de la región al país”* (Navarro Floria, 2009:83), no dejaba de ser una cuestión que en la coalición reformista generaba expresas inquietudes geopolíticas respecto de la participación de capitales chilenos y británicos en la Patagonia, que los llevaba incluso, a impugnar el procedimiento arbitral vigente. Lejos de ser un “matiz”, este factor ejercerá una presión exógena determinante en el proceso de cambio de política pública en favor de la provincialización del último de los territorios nacionales.

### 2.3 (1930-1957) Acumulación de factores estresantes y habilitantes. Apertura al cambio de régimen de política pública territorialiano.

El análisis de esta etapa tiene un doble interés. Es en sí misma un proceso en el que se verifica un cambio de política pública hacia los territorios, que al mismo tiempo y bajo condiciones distintas a las de 1884, tendrá implicancias singulares en el devenir del proceso fueguino, incubando algunos factores de cambio que serán relevantes en la etapa siguiente.

La etapa 1930-1957 se presenta como una secuencia de cambio de política pública que de manera típica, se encuadra en el proceso que describe Wilson (2000) donde se aprecia, como no sucedió en las etapas anteriores de estabilidad incremental y de reforzamiento, una acumulación de factores que operarán en el cambio de régimen territorialiano.

Si se repara en que el cambio de régimen suele ser por etapas y no espontáneo ni simultáneo (Wilson, 2000: 260-261), estamos en una etapa que en su proyección, permite trazar un enlace con el proceso siguiente y tema central de este trabajo, y en la que de alguna manera, el aleteo de un pequeño cambio tendrá consecuencias posteriores.

Como se intentará mostrar, el cambio de régimen de política pública territorialiana a otro de provincialización de los territorios nacionales, durante el peronismo, puede analizarse y

---

<sup>31</sup> Para mayores detalles Cfr. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtieneimagen?id=documentos/10221.1/74915/1/189709.pdf> documento publicado en Santiago de Chile en el año 1962 que contiene al final en la parte de Anexos, los documentos oficiales firmados por los representantes de ambos países para la implementación del procedimiento arbitral.

ordenarse en torno a los siguientes estresores y facilitadores: a) Crisis del 30, Segunda Guerra Mundial y proceso de industrialización; b) Cambio de Paradigma: Revolución Keynesiana y re-significación de la Patagonia; c) Cambio demográfico, crisis de legitimación y surgimiento del peronismo; d) Cambio del régimen territorialiano: Provincializaciones de los Territorios Nacionales, anexión y restauración de la política territorialiana hacia Tierra del Fuego.

### 2.3.1 Crisis del 30, Segunda Guerra Mundial, y proceso de industrialización.

Los factores estresantes que en esta coyuntura se originan en la crisis del paradigma económico, se contraponen con lo ocurrido en la etapa de normalidad anterior. La crisis del 30 y la Segunda Guerra Mundial impactaron en el área de la economía para luego derramar y acumular efectos sobre otras áreas de política pública.

Recurriendo a un clásico trabajo puede sintetizarse el impacto que dichos acontecimientos combinados, marcaron el agotamiento del modelo agroexportador y dependiente de la economía argentina en la etapa de dominación liberal oligárquica, y el inicio de un período de crecimiento económico autogenerado, basado en la intervención del Estado para impulsar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones:

*“La caída de los precios de los productos agrícolas, produjo un deterioro de los términos del intercambio que afectaron negativamente el sector agropecuario. La implantación del control de cambios y la depreciación de la moneda, por otra parte protegieron la industria local. Esto causó un traslado de ingresos del sector agrícola al sector industrial a la que se agregó el desarrollo de factores políticos que favorecieron la industrialización que privó a Argentina de sus fuentes tradicionales de abastecimiento obligándola a recurrir a su propio esfuerzo” (Di Tella y Zimelman, 1973:92)*

Lo interesante a los fines de este análisis, es señalar que a poco de declarada una crisis que tendrá una considerable duración, las medidas de intervención sobre el sector externo, significaron una inconsistencia para el paradigma liberal dominante ante una clara anomalía que jugaba a favor de un nuevo paradigma con relación a la cuestión de los territorios nacionales.

A la espera de un retorno cada vez más inviable de la economía “normal”, la revolución científica que significó la economía keynesiana (Flores, 1972; Blaug, 2001) no tardó en producirse<sup>32</sup>

### 2.3.2 Cambio de Paradigma: Revolución Keynesiana, re-significación de la Patagonia y planificación de la política hacia los territorios nacionales.

No es casual que en medio del escenario abierto con la crisis del 30 y las guerras posteriores, y bajo nuevas condiciones políticas y simbólicas más propicias que las de la etapa anterior, fuera retomado el espíritu de los liberales reformistas de 1908; y que por ejemplo, la obra más difundida del Gral. José María Sarobe “*La Patagonia y sus Problemas*” (1999 [1935]) haya sido prologada por Ramos Mejía; y también, que este liberal reformista con su proyecto de colonización patagónica, haya sido homenajeado en 1942 en la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria.<sup>33</sup>

Proyectos como el de Sarobe al que debe sumarse el del ingeniero Domingo Pronzano, no pueden comprenderse por fuera de la emergencia de una re-significación paradigmática de los territorios patagónicos, habilitada en gran medida por los eventos externos mencionados, y por la convergencia de intereses en torno a un proyecto político con miradas nacionalista y desarrollista.

Bajo la primera, se entendía la necesidad de argentinizar los territorios por la vía de la presencia militar y del acceso a los derechos sociales y políticos de sus habitantes. Desde la segunda, la integración política y económica de una región rica en petróleo, gas, carbón, y con potencial para industrias básicas (acero, petroquímica y energía) debía ser parte de una agenda estratégica para impulsar y sostener un proceso soberano de industrialización (Cao y D’Eramo, 2019; 2021).

El de Sarobe, era un proyecto concreto de poblamiento y desarrollo que exigía políticas estatales que abordaran las cuestiones críticas de la Patagonia, soslayadas en la etapa anterior: distribución de tierras, educación, transporte y comunicación, regulación de las actividades monopólicas y oligopólicas, crédito a medianos y pequeños productores, control de los recursos estratégicos e inversión en obras de infraestructura pública, y otorgamiento de los derechos políticos. Se trataba de un evidente rescate de los viejos postulados liberal-

---

<sup>32</sup> Echar luz sobre esta discusión epistemológica excede los objetivos de esta tesis y tampoco cambia la lógica de cambio que dicha crisis representa. Sin perjuicio de ello, cabe decir que una interpretación crítica y alternativa, más enfocada en los programas de investigación de Lakatos, dentro de la cual la economía keynesiana serían ajustes ad hoc. El tema es tratado en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5719078.pdf>

<sup>33</sup> Ver Nota al pie 32

reformistas, potenciado por las exigencias y oportunidades de una nueva época, lo que en definitiva llevaría a *“rediseñar una nueva política que pusiera fin al centralismo inherente al régimen de los Territorios”* (Navarro Floria y González, 2010:15).

Precisamente del completo análisis de Navarro Floria, y González (2010) sobre la forma en que Sarobe problematiza el desarrollo de la Patagonia, vale reparar en la referencia gráfica de su “plan de colonización para Tierra del Fuego” (Figura 7).

**Figura 7. El proyecto de Sarobe**



Extraído de [https://www.researchgate.net/figure/Figura-10-Latifundios-y-Plan-de-Colonizacion-1935-Plan-de-Colonizacion-de-Tierra-del-fig7\\_334207628](https://www.researchgate.net/figure/Figura-10-Latifundios-y-Plan-de-Colonizacion-1935-Plan-de-Colonizacion-de-Tierra-del-fig7_334207628)

Resulta notable por un lado, el hecho de tratarse de un tipo de propuesta de desarrollo confiada en la presencia y la acción transformadora de las políticas estatales, confianza y apuesta que prácticamente no se conocía desde los tiempos de Popper.<sup>34</sup>

Por el otro, quizás suena curioso, o quizás no tanto, la no inclusión de la zona sur, que como se dijo solo seguía siendo una colonia penal y militar.

Mientras, el proyecto de Pronsanto, estaba orientado a la construcción, (abortada por el golpe del 55) de un Ferrocarril Trasandino del Sur, que uniera Bahía Blanca con la ciudad de Concepción Chile, proyecto que de alguna manera también retomaba y ampliaba con una conexión patagónica bioceánica, la idea de los reformistas en vísperas del centenario.

El nuevo paradigma operó también en una nueva forma de diseño y gestión de las políticas públicas, con la incorporación de criterios y prácticas sistemáticas de planificación, con la inclusión expresa de los territorios nacionales, y en especial los patagónicos del sur.

El golpe de '43 marcó de alguna manera el principio de la aplicación sistemática de la planificación gubernamental al diseño de las políticas públicas, como lo fueron los Planes Quinquenales (1947-1952) (1952-1955).

El primer Plan dedicaba un apartado a la *“especial atención que han de merecer los territorios nacionales”* para asegurar las obras que aseguren el progreso material de sus habitantes y el desarrollo social económico y político-institucional, a fin de no seguir postergando el cumplimiento de la Ley Orgánica 1532.<sup>35</sup>

En el segundo, se explicitaba la necesidad de promover *“el desarrollo de las regiones infra-pobladas, y en particular de la Patagonia”* asegurando el equilibrio entre población nacional y extranjera y atendiendo a la cuestión de los pueblos originarios con políticas estatales de protección.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Cfr. Popper, Julio Atlanta Proyecto para la fundación de un pueblo marítimo en Tierra del Fuego. EUDEBA UBA Buenos Aires 2003. Sobre este personaje en sus múltiples facetas puede leerse LEWIN, B. (1974) ¿Quién fue el conquistador Julio Popper? Editorial Plus Ultra Buenos Aires 1974. Este personaje polémico y en gran medida legendario que irrumpe en la historia fueguina como un buscador de oro, presenta contradicciones que quizás puedan explicarse por su capacidad de lobby en tiempos de Roca, combinada con su formación de ingeniero y topógrafo, graduado en la Escuela Politécnica de París (institución modelo en la formación de la burocracia estatal en Francia) y bajo esas condiciones, servidor al proyecto estatal en el territorio, y a sus propios intereses en la región. Así fue que, a cambio de obtener del gobierno nacional, una importante cantidad de hectáreas, solicitud finalmente denegada, presentó esta propuesta de colonización, luego de expresar anteriormente, sus dudas respecto de *“que alguna vez este territorio pudiera llegar a convertirse en provincia”*.

<sup>35</sup> 1° Plan Quinquenal <https://digitales.bcn.gob.ar/files/textos/04-Plan-Quinquenal-Gobierno-del-Presidente-Peron-1947-1951.pdf>

<sup>36</sup> 2° Plan Quinquenal <https://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASHf8f1.dir/doc.pdf> (p.46)

El Estado promoverá el desarrollo de las regiones infra-pobladas, y en particular de la Patagonia, a fin de orientar hacia ellas los movimientos migratorios de origen interno o externo. En las zonas fronterizas y de colonización los extranjeros no deberán sobrepasar el 25% de la población. Para las zonas que actualmente lo sobrepasaren, se adoptarán medidas de aplicación progresiva, ya sea propiciando el arraigamiento de nacionales, desplazando hacia otros lugares los excedentes de extranjeros o combinando ambos procedimientos.

Estos planes anticipan la planificación cepalina de los '50, centrada en las diferencias entre regiones (Benedetti y Sallizi, 2023:13-16), situación que es anunciada por el Coronel Perón antes de acceder a la presidencia:

*“Se ha calificado a la Patagonia como reserva prodigiosa de la patria. Es verdad y me enorgullece y me llena de ilusiones que así sea. Pero, pienso que el juicio certero no basta, ni satisface la optimista visión de su futuro. La obra de progreso, tesonera y fecunda realizada por sus hombres a través de las décadas, sin alcanzarles casi la mano del Estado, necesita un complemento; la tarea cumplida reclama otra labor (...) Los problemas sociales de la Patagonia, cuyo estudio incumbe a la Secretaría de Trabajo y Previsión, serán resueltos]. Y, porque sé que la realidad geográfica modifica la realidad social, no se aplicarán para el sur, métodos que el buen criterio aconseja para otras zonas del país. [La realidad demográfica, como sus matices de gravitación, caracteriza los ambientes desde el punto de vista humano]. Esta idea general, puede servir como anticipo del criterio que predominará, evitándose el error y la sorpresa”.*<sup>37</sup>

Esta cita parcial del mensaje emitido por quien en ese entonces era el Secretario de Trabajo y Previsión del gabinete de Ramírez, resulta explícitamente significativa respecto de la necesidad de acompañar y apuntalar desde la “*planificación de políticas estatales ajustadas a la realidad de cada territorio*”<sup>38</sup>, el relativo progreso material alcanzado por el espíritu de sus pobladores, y de resolver “otros problemas” como “*decretos sobre fijación de límites, reordenamiento administrativo y judicial, envío de representantes de la Secretaría de Trabajo*

---

<sup>37</sup> [Los corchetes son nuestros]Mensaje radial dirigido a la Patagonia el 10 de febrero de 1944. En Perón, Juan Domingo Discursos, mensajes, declaraciones, documentos, entrevistas y escritos: 1943-1944 / Perón – Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2022. <https://bcn.gob.ar/juan-domingo-peron/peron-1943-1944-discursos-mensajes-declaraciones-documentos-entrevistas-escritos> pp. 217-220

<sup>38</sup> El entrecomillado es nuestro. Con relación a esta práctica adoptada en la gestión de gobierno durante el peronismo, (De la Vega, 2022:16-17) afirma que si bien hubo experiencias previas de planificación anteriores a 1946, fue en el primer gobierno peronista donde la planificación bajo criterios modernos, es aplicada como una nueva forma de gestionar las políticas públicas, siendo el Primer Plan Quinquenal 1947-1951 (a la luz de lo ocurrido después), la única experiencia cumplida en todas sus etapas de “planificación articulada y precisa” (Dela Vega, 2022:17) lo cual puede explicarse por el hecho de haber sido un aspecto central del nuevo paradigma de gestión y no la consecuencia de problemas insolubles desde el paradigma anterior. El autor sostiene además que la imposibilidad posterior de consolidar la planificación como capacidad estatal para la gestión de políticas se debió principalmente a la inestabilidad institucional que vivió la historia argentina desde el golpe de 1955 que impidió la implementación del Segundo Plan Quinquenal.

y *Previsión, ejecución de relevamientos, diagnósticos y estadísticas que informen sobre la situación económico social de las regiones y sus potencialidades*” (Arias Bucciarelli, 2010:110)

Dentro de esos problemas, habrán de incluirse como objetivos explícitos, del Primer Plan Quinquenal (1947-1951) los referidos a la ampliación de los derechos políticos de los territorios y sus habitantes.<sup>39</sup>

En este sentido, y como afirma (Ruffini, 2012:68-69) desde un análisis del discurso estatal “*el otorgamiento de los derechos políticos y de ciudadanía al pueblo de todo el territorio (...) era un componente esencial de la política del peronismo, que cancelaba el pasado*”<sup>40</sup>, y que será efectivamente plasmada en la Constitución del 49 y en la actualización del padrón electoral de las elecciones presidenciales de 1951.

A diferencia de lo ocurrido en la etapa anterior, la creación de la Gobernación Marítima como autoridad política máxima del Territorio Nacional de Tierra del Fuego (Decreto-Ley 5626/43) dio un impulso por lo menos contrastante con la etapa anterior, orientado al mejoramiento de las condiciones básicas de vida de la población y al desarrollo económico de la Isla, con prioridades en materia de comunicaciones, educación, vivienda y obra pública, lo que por supuesto no estuvo desligado de un proceso de revisión y reforma penal, que llevó a la clausura del Presidio en 1947.

Si bien los objetivos alcanzados no fueron los esperados, el *Plan de Industrialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego* iniciado en 1947, no solo marcó un cambio en el régimen de política pública hacia el territorio fueguino (Bonnano, 2022)<sup>41</sup> sino que fue en sí mismo un germen de la transformación social y política de la sociedad fueguina que operará como un factor de deslegitimación del régimen territorialiano en los años ochenta y en tal sentido un factor del proceso de provincialización que no puede minimizarse.

El paradigma desarrollista y la planificación de políticas públicas hacia los territorios patagónicos, que pasaban a ser estratégicamente valorados, produjo en Tierra del Fuego cambios en la organización y administración con reasignación de competencias sobre las decisiones de política pública de nivel meso y micro estatal, es decir sobre las funciones estatales orientada a asuntos que directamente impactaban en la vida cotidiana de la gente, (precios, servicios de educación y salud; normas y reglamentos, campañas de sensibilización

---

<sup>39</sup> Cfr. Plan de Gobierno 1947-1951 Tomo I Punto 5. p. 93 Presentación ante el Congreso Nacional 21 /10/1946 <https://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASH0143.dir/doc.pdf>

<sup>40</sup> Expresión propia de una gramática del cambio en las políticas públicas.

<sup>41</sup> Al año siguiente y mediante Decreto-Ley 13941/44, se adoptará el mismo esquema para la creación de la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia (que abarcaba parte de los territorios de Chubut y de Santa Cruz).

etc.) lo que en gran medida marcó el inicio de un proceso de desarrollo de una burocracia local (Bonnano, 2022)

Desde una perspectiva más amplia, la creación de estas Gobernaciones, marítima en el caso de Tierra del Fuego y militar en el de Comodoro Rivadavia, no puede comprenderse por fuera del nuevo paradigma de la planificación con objetivos de integración social, económica y política de los territorios patagónicos a la Nación, de una zona rica en recursos energéticos estratégicos y geopolíticamente valorada y pretendida por grandes potencias en un mundo en guerra.<sup>42</sup>

Además, la política pública hacia los territorios patagónicos del sur, implicó y requirió una reestructuración orgánica de las responsabilidades de gestión, en respuesta a las áreas vinculadas con las acciones y objetivos formulados.

Así lo entienden Bona y Vilaboa quienes consideran además, que el efecto de esta reestructuración de la política, fue *“por la expansión de la actividad petrolera”* mucho más notorio en la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia y *“prácticamente insignificante en la Isla”* (por lo menos hasta los sesenta), con mejoras en la calidad de vida de sus residentes, que estuvo más ligada a la mayor actividad estatal que trajo consigo el asentamiento de la Marina (Bona y Vilaboa, 2007:167).

Por primera vez desde 1884 el territorio dejaba de depender del Ministerio del Interior para hacerlo directamente del Ministerio de Marina, encargado de designar al Gobernador. Como autoridad máxima y con facultades más amplias que las establecidas en la ley 1532, asumía la responsabilidad sobre todos los asuntos del territorio, (civiles y militares) y de la administración pública y de justicia, sumando además la función de Comandante Superior de todas las fuerzas aéreas, navales y terrestres. Cuatro años después y por Decreto 9905/48, se agregaría a dichas funciones, la de administrar el Sector Antártico Argentino.

### 2.3.3 Cambios demográficos, crisis de legitimación y surgimiento del Peronismo.

---

<sup>42</sup> Si bien en el caso de la Gobernación Marítima, -régimen penal incluido-, la problemática central era durante la guerra, la custodia de los recursos estratégicos y de las costas de la Patagonia sur ante la amenaza de potencias extranjeras, la militarización de la región también estuvo orientada a controlar a la población extranjera, y sobre todo en la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, donde existía una considerable actividad sindical petrolera, a los grupos de izquierda (Carrizo, 2009)

En el período 1930-1945, las cifras de poblamiento alcanzadas por los territorios nacionales muestran cambios demográficos, cuantitativos y cualitativos, que impactaron irreversiblemente sobre el régimen territorialiano.

El cumplimiento de la meta poblacional establecida por la Ley 1532 y su no conversión en provincias, abrió serios cuestionamientos sobre la legitimidad del régimen territorialiano, en cuanto a la postergación en el otorgamiento de derechos políticos a sus habitantes.

Para comprender la evolución y situación poblacional de la Patagonia y dentro de ella del estancamiento fueguino, (Figuras 8 y 9) podemos contrastarla con la situación opuesta que por su centralidad en el modelo de desarrollo mostró el territorio nacional de La Pampa.

- A partir de 1930, el aporte neto del componente migratorio al crecimiento total de la población, empieza a ser considerablemente menor al vegetativo (por debajo del 30% de la etapa anterior, habiendo sido incluso superior en los tres quinquenios 1885-90, 1905-10 y 1910-15). El ritmo de crecimiento anual medio se explica hasta 1970 por el comportamiento relativo entre un componente y otro (Lattes, 1975).
- Entre los dos períodos censales que van de 1914 a 1960, la migración nativa pasa de explicar el 31% de la distribución interprovincial en el primero, al 46% en el segundo.
- Debido a la determinante necesidad de poblamiento exógeno, los territorios nacionales, y aquí patagónicos, se destacan por ser los de tasa de migración neta más alta. Bajo estas condiciones, y a considerable distancia del proceso pampeano, el resto de los territorios patagónicos no alcanzan en 1947, al 2% de la población total país (Bandieri, 2012:215)

Por su centralidad en la configuración del modelo agroexportador, vemos que en 1914 ya supera los 100 mil habitantes, luego de contar en 1869 con una población equivalente al 50% de la del total país y que en 1915, llegará al 73%.

De cada 10 inmigrantes, 9 eligen este territorio como destino, en medio de la expansión cerealera que avanza sobre áreas anteriormente ganaderas, y que se produce como consecuencia de las condiciones favorables que ofrece la demanda mundial, luego de finalizada la primera guerra y a lo que debe sumarse la migración interna.<sup>43</sup>

A las mejores condiciones naturales iniciales para la expansión, se sumó el tendido de líneas férreas destinado a la ampliación de la frontera agropecuaria -Ferrocarriil Bahía Blanca Noroeste de la Pampa) y de Buenos Aires Ferrocarril Oeste de la Pampa, orientados

---

<sup>43</sup> Ver ANIDA ATLAS NACIONAL INTERACTIVO DE ARGENTINA

<https://ide.ign.gob.ar/portal/apps/MapJournal/index.html?appid=d92e12432ed84d4082d3f3a31f37af00>

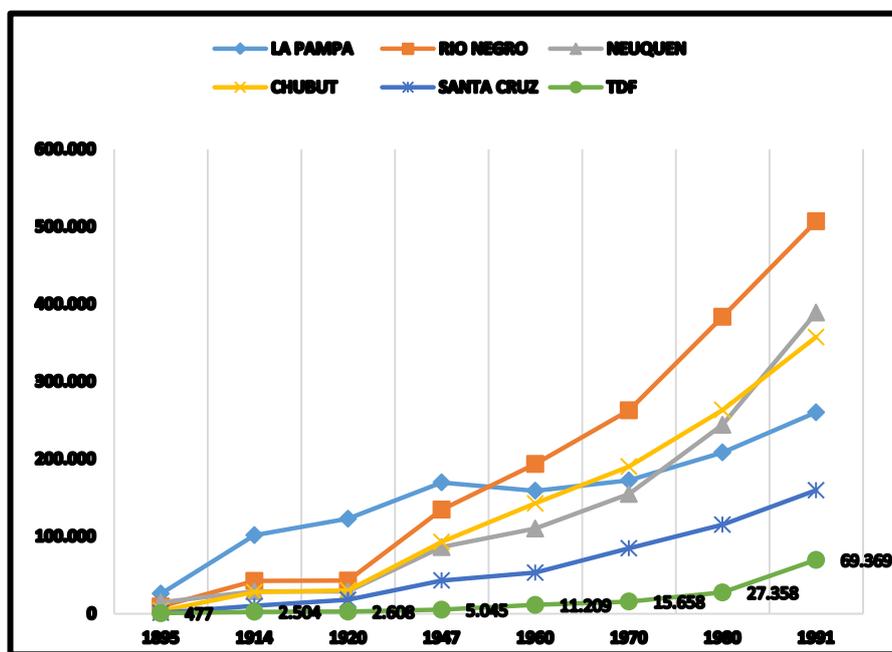
principalmente hacia los puertos de Bahía Blanca y Buenos Aires-, límite que al mismo tiempo dividió al territorio en una zona oeste, rica y productiva, y una zona este, árida y marginal.

Al decir de (Araoz, 1991 cit. en Dillon, 2016:57) “el ferrocarril fue el gran estructurador del poblamiento del territorio” y con ello de un conjunto de acciones que fueron tejiendo relaciones sociales e intereses políticos y económicos) que darán forma a la sociedad civil local.

Con relación a Tierra del Fuego, y más allá de una población baja en términos absolutos, se aprecia desde 1920 a 1947 un crecimiento ininterrumpido, que no necesariamente modifica el patrón de estancamiento de la “Isla olvidada”, situación que no pudo quebrar ni siquiera el esplendor de la época lanar (Mastroscello, 2008):

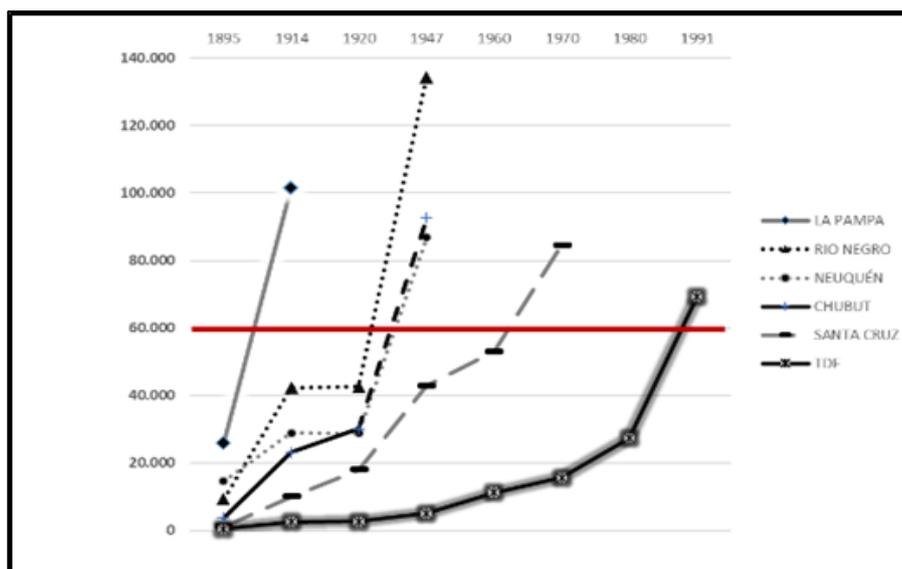
*“el gobierno nacional no tuvo un plan explícito de desarrollo de la región austral, lo mismo puede afirmarse para este período, a pesar de que continuaron produciéndose algunas acciones oficiales aisladas. (...) no hubo por entonces un acontecimiento destacado que haya influido de manera determinante en el devenir de los acontecimientos” (Mastroscello, 2008:89)*

**Figura 8. Crecimiento poblacional de los TT.NN. de la Patagonia**



Tomado de (Cao y D'Eramo 2021). Según (Bandieri, 2012:215) el dato de 1947 excluye una población no censada estimada en 3.300 habitantes.

**Figura 9. Llegada al umbral de la provincialización**



Tomado de (Cao y D'Eramo 2021)

Sin embargo, este crecimiento que seguirá siendo por varios años, predominantemente migratorio, será determinante en el proceso de conformación de una trama de actores políticos locales que acompañará los cambios en el territorio en las décadas decisivas del proceso de provincialización.

Bajo las particularidades señaladas, el crecimiento poblacional que experimentan los territorios patagónicos, y sus implicancias en términos de derechos políticos empieza a ser nuevamente una fuerte demanda de cumplimiento de la ley 1532. En medio de esta situación, no sorprende que durante los años '30 haya habido fuertes intentos sin éxito, de modificar el régimen de política territorial con propuestas que en general no iban hacia la satisfacción de los reclamos.

Siguiendo a Bandieri (2011: 325-8) podemos mencionar algunas iniciativas que pese al nivel de poblamiento alcanzado, resultaban en mayores obstáculos a la provincialización y en una mayor subordinación al poder central, y en definitiva en un reforzamiento del régimen territorial:

- a) el intento en 1934, de modificación de la ley orgánica por parte del Ministro del Interior del presidente Justo, Leopoldo Melo “*en respuesta a compromisos electorales asumidos*” que proponía una suerte de diseño institucional pre-provincial que solo contemplaba representación parlamentaria en aquellos territorios que contaban con un mínimo de 40 mil habitantes, llevando el requisito de provincialización de 60 mil a 150 mil habitantes;

b) una iniciativa elaborada por un Congreso General de Municipios territoriales y apoyada fuertemente por sectores nacionalistas, para el otorgamiento de amplios derechos políticos a los “*habitantes más ilustrados*” para los habitantes de los territorios patagónicos, en tanto “*custodios de los confines de la Nación*”, que no tuvo respuesta oficial;

c) un nuevo proyecto oficial en 1938 presentado por el Ministro Taboada, que no contemplaba la provincialización inmediata de los territorios patagónicos ni la condición de ciudadanos a sus habitantes. Solo proponía un complejo procedimiento de aprobación que elevaba a 200 mil los habitantes requeridos, incluía la redacción de una Constitución que debía aprobar el Congreso, seis años de funcionamiento institucional, un pedido de provincialización firmado por el 50% del padrón, la intervención de la Convención Constituyente y del Congreso Nacional para finalmente habilitar la provincialización.

Con excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego, el resto de los territorios patagónicos, (también Chaco, Misiones y Formosa) alcanzan los 60 mil habitantes entre 1914 y 1947 con temporalidades cuya duración está asociada a los diferentes procesos de despegue económico (Figura 9).

Por el lado de los territorios norpatagónicos (Río Negro, Neuquén, Chubut) todos superan significativamente los 60 mil habitantes al año 1947, con una tasa de crecimiento más pronunciada en Río Negro, en gran medida por los beneficios derivados de los proyectos de infraestructura que privilegiaron esa zona.

Si las explicaciones de la siesta o la demora trascienden el incumplimiento en la aplicación de la ley, es claro que el poblamiento efectivamente comprendido bajo los términos de la ley 1532, tampoco puede verse como el producto de una decisión de mero cumplimiento legal despojada de racionalidad política libre de conflictos.

Lo que sí puede decirse, asumiendo la interdependencia entre instituciones y actores (Acuña y Chudnovsky, 2013: 30), es que el poblamiento alcanzado por los territorios nacionales, constituyó para el peronismo, una condición de legalidad jurídico-institucional que habilitaba una acción táctica, con probabilidad de éxito, como parte de una estrategia de construcción de poder político en los territorios

Como parte de los cambios demográficos que pusieron en crisis al régimen de política pública territorial, las migraciones internas fueron, para quienes analizaron sus impactos sociales y políticos, un factor que en mayor o en menor medida, explica el surgimiento y aclamación del

peronismo, como el nuevo actor político que terminará resolviendo por la vía de las provincializaciones, la crisis legitimación del régimen territorialiano.

Como consecuencia de la crisis económica y del incipiente proceso de industrialización, entre 1930 y 1947 se produjo una masiva e intensa migración interna desde las provincias más estancadas o golpeadas por la crisis, hacia zonas en proceso de urbanización y de mayor desarrollo como la Metropolitana y el Gran Buenos Aires (Lattes, 1974).

Puede decirse que operaron profundizando una doble crisis de legitimación, que comprometió el mantenimiento del régimen de política pública hacia los territorios, y las bases mismas del pacto de dominación liberal-oligárquico, hasta el nuevo esquema de dominación que emerge en 1943 y se consolida en 1945 con el peronismo en el poder.

Por la gravitación que el peronismo tuvo en la historia de los territorios nacionales y también en el proceso fueguino, permítase dedicar algunos párrafos a la cuestión de su surgimiento.

En el marco de los cambios que se vienen mencionando, la proporción de argentinos migrantes nacidos en sus provincias de origen, que se radicaron en las zonas mencionadas más atractivas, representaron el 40% del crecimiento vegetativo de esas mismas provincias con un crecimiento anual promedio de 83 mil inmigrantes internos desde 1936 y de cerca de 100 mil desde 1947 (Germani, 1968:307).<sup>44</sup>

Dichas zonas fueron el destino del 56% de dichos migrantes, teniendo en cuenta, según cifras del Censo Industrial de 1935, que en la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, ya se concentraba el 59% de los establecimientos industriales del país, el 71% de los obreros ocupados, el 70% de la capacidad instalada y el 65% de las inversiones, y una gran actividad en materia de construcción, obra pública y transporte (Del Campo, 1983:36).

A partir de la llamada interpretación ortodoxa, referenciada en sus trabajos sobre la transición hacia una Argentina moderna, Germani (1962) considera el papel determinante de los migrantes internos en el surgimiento del peronismo.

En apretada síntesis, la emergencia de una nueva clase transformada súbitamente en obrera industrial, fue la base social disponible y de apoyo al peronismo. Se trata de una interpretación sociológica, que si bien discutida desde lo político, goza de considerable

---

<sup>44</sup> Para Rapoport (2012:240) las cifras son respectivamente 72.000 y 117.000, aunque aclara divergen según los autores. Por ejemplo los 83.000 de Germani, son 70.000 para Lattes y Recchini quienes consideran además que un 66% de dichas migraciones hacia el AMBA no provinieron de zonas tradicionales sino de zonas más modernas como La Pampa y Mendoza.

aceptación por su robustez empírica, más allá de aquellas lecturas revisionistas y críticamente compatibles, que en todo caso relativizan el peso atribuido a la “nueva” clase obrera.

Desde una interpretación digamos “complementaria” y menos atendida por centrarse en la ideología de su base social de apoyo (Matshushita, 1983:14), se cuestiona la posibilidad de separar de la clase obrera el componente de migrantes internos y de corroborar empíricamente el apoyo de ese grupo.

Por tal razón, considera que las diferencias entre ortodoxos y revisionistas, tienen más que ver con el nivel de protagonismo adjudicado a los obreros migrantes, por los primeros, y a los obreros tradicionales por parte de los segundos, como una clase obrera tradicional con mayor grado de organización y calificación alcanzada durante la etapa de industrialización temprana, Murmis y Portantiero; 1972; Del Campo 1983; Matshushita, 1983), cuestión que no necesariamente niegan los ortodoxos.<sup>45</sup>

La mayor o menor continuidad histórica que puede atribuirse a las interpretaciones sobre el peronismo, supone en el primer caso, rescatar el protagonismo de la clase obrera tradicional con experiencia orgánica y sindical, y en el segundo, el de una nueva clase obrera emergente y orgánicamente inexperta. Mientras que, la discontinuidad entre una y otra línea de interpretación, es fundamentalmente de índole teórica y política (De Ipola, 1989) dado que involucra una manera de entender el vínculo entre una clase y otra con el liderazgo de Perón.

A la condición disponible y manipulable que la ortodoxia le atribuye al nuevo proletariado industrial, los revisionistas oponen la relativa autonomía de la clase obrera tradicional en su decisión consciente y deliberada, de apoyar al líder, cimentada en un mapa cognitivo y en una conciencia de clase adquirida desde el inicio de la industrialización y de la creciente crisis de legitimación desencadenada y profundizada a partir del golpe del 30.

El poblamiento relativo de los territorios nacionales, fue corriendo los límites al desarrollo de sociedades civiles medianamente organizadas y con creciente nivel de activación política para agregar demandas.

Esta evolución, -que no puede programarse por etapas institucionales autorizadas por ley, ni evitarse desde meros criterios de maduración cívica, ni por la inexistencia de instancias formales de representación regional y parlamentaria, fue socavando la legitimidad de una política pública hacia territorios que desde 1884 estaban habitados por ciudadanos de segunda.

---

<sup>45</sup> Un análisis sobre estas miradas puede leerse en TCACH, César (2002) El enigma peronista: la lucha por su interpretación. En Revista Historia Social Nro. 43 pp.129-139 Fundación Instituto de Historia Social –UNNED-Valencia. <https://historiasocialargentinaunlp.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/cesar-tcach.pdf>

Las migraciones internas, que generaba el modelo de sustitución de importaciones, fueron conformando un proletariado industrial, expuesto a sus propias internas organizacionales y a la necesidad de enfrentar los vaivenes de la inestabilidad política y económica de la época, mediante acciones de defensa de un orden conservador, sostenido en quiebres constitucionales, corrupción y fraude electoral, situación que como se dijo, fue alumbrando una nueva alianza entre el Estado y la clases trabajadora entre 1943-1945.

Por fuera de este proceso, y como excepción que confirma la regla, el despoblamiento, el aislamiento y la incomunicación entre Ushuaia y Río Grande, y la fuerte presencia de la Marina, hicieron irrelevante y poco significativa “hasta el peronismo”, la escasa acción política, y las casi inexistentes y poco sostenidas prácticas de las que suelen emerger liderazgos con arraigo local. (Bona y Vilaboa 2007)

#### 2.3.4 Provincialización de los Territorios Nacionales; “Anexión” y posterior restauración del régimen territorialiano para Tierra del Fuego A e IAS

La provincialización de los territorios nacionales, durante el primer peronismo, significó un cambio sustancial de régimen de política pública vigente desde 1884, y es resultado de los factores que vienen de analizarse en el marco de la turbulenta década de los 30 y los cuarenta.

La crisis del paradigma liberal, abrió paso a otro de revalorización nacional y estratégica de los territorios patagónicos, sobre la base de una matriz estado-céntrica y bajo un clima de época marcado por un consenso desarrollista que durará hasta los sesenta (Cao, Rey y Laguado, 2013).

Cambios demográficos como el mayor poblamiento relativo de los territorios patagónicos que se verifica hacia los años 40, agravaron la crisis de legalidad y legitimidad de la política territorialiana evidenciando la existencia de una ciudadanía digamos estamental, en la que los derechos políticos de los habitantes de las provincias, eran negados a los residentes “en” los territorios (Galucci, 2016) <sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Esta sutil diferencia entre residente “en” y residente “de” es deliberada, en atención a uno de los argumentos de Galucci para refutar el carácter restrictivo que la corriente histórica mayoritaria le asigna a la letra y espíritu de la Ley 1532, argumento por cierto discutible que no será desarrollado aquí: *“En realidad, bastaba con que el ciudadano habitante de un Territorio radicara su domicilio en alguna de las provincias o en la Capital Federal, para encontrarse en las mismas condiciones que cualquier otro ciudadano para ejercer sus derechos políticos. Que hubiera nacido o no en un Territorio era completamente irrelevante a tales efectos. El ciudadano que habitaba en un Territorio nunca había dejado de serlo, sino que se encontraba en un espacio que, debido a su particular y reciente origen, no contaba como distrito electoral en el régimen representativo y federal de la*

Como se ha dicho en párrafos anteriores, las migraciones internas, fueron una causa determinante para el surgimiento del peronismo, actor que tendrá una fuerte gravitación política en este proceso de cambio de la política pública territorialiana.

Será el encargado de resolver una doble crisis de legitimación. Por un lado, una crisis orgánica, que ponía en discusión los acuerdos de poder fundacionales (de dominación/gobernabilidad, de acumulación y de distribución), sobre los cuales se había asentado el orden liberal-oligárquico desde mediados del siglo XIX. Por otro, y a través de una política de provincializaciones con lógicas implicancias en materia de igualación de derechos políticos, la de la propia política hacia los territorios nacionales.

Este actor político, que en el devenir de la isla fueguina será más gravitante de lo que podría sugerir una lectura menos atenta, fue más allá de la estrategia de “peronización” que lo animó, (Ruffini, 2005), un agente promotor y catalizador del cambio provincializador, con innegables efectos de equiparación en materia de derechos de ciudadanía. Como afirma Fernando Devoto, los patagónicos, fueron “*territorios de la política del peronismo*”<sup>47</sup>

Precisamente y en línea con ello, una interpretación sobre el peronismo, que viene a complementar a las clásicas mencionadas anteriormente, es la que ofrecen por ejemplo, Bona y Vilaboa; 2007; Macor y Tcach, 2013), centradas en el proceso de construcción del peronismo en las provincias y en los territorios nacionales.

En apretada síntesis, esta interpretación a la que denominan “extra-céntrica”, desplaza el centro de interés, hacia las provincias y los territorios nacionales como espacio de construcción política del peronismo, para pensarlo no desde la idea causal de “surgimiento”, sino como una “invención política” en sociedades periféricas, en las que no se dieron las condiciones demográficas y socio-laborales apuntadas, propias del centro industrial del país, y denominador común de las explicaciones tradicionales.

La temporalidad de las provincializaciones, (Tabla 2), no se dio de manera simultánea en todos los territorios y tampoco estuvo exenta de marchas y contramarchas propias de la

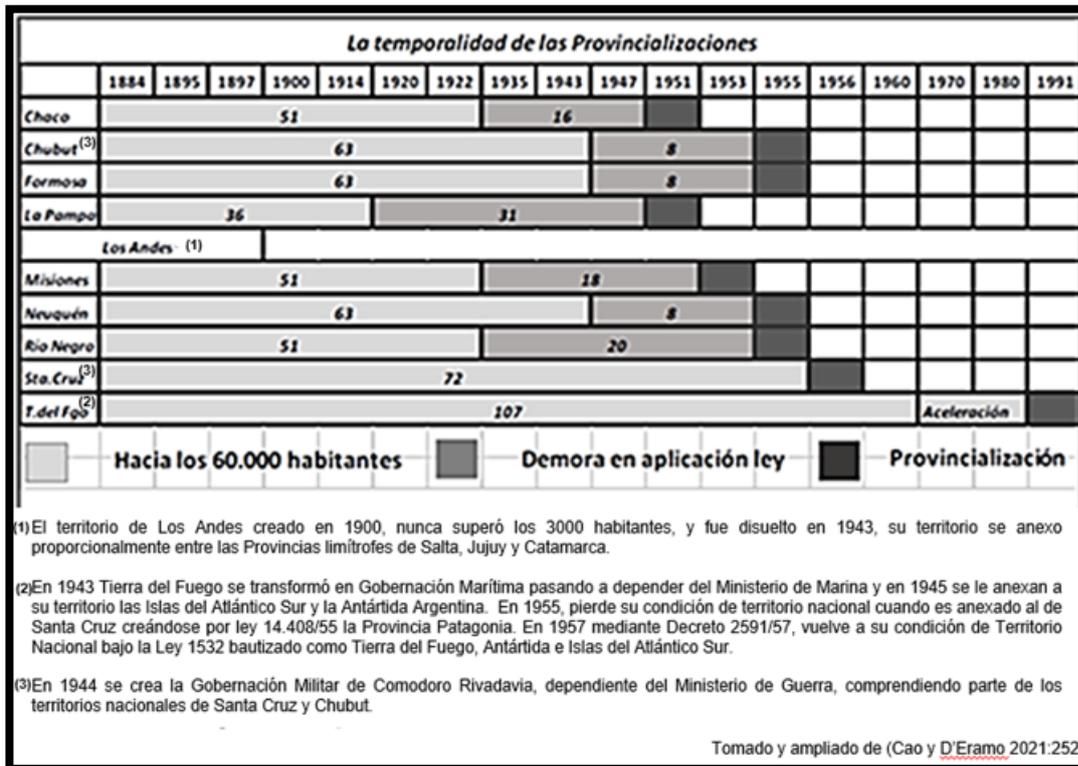
---

*República Argentina. Es evidente que una incapacidad cuyo portador podía abandonar por su propia voluntad — radicando su domicilio legal en otro distrito, aun cuando no siempre viviera allí— estaba muy lejos de ser tal. El punto crítico es que el estatus jurídico de los Territorios, concebidos desde su origen como simples unidades administrativas de la Nación, no debe ser confundido con un régimen de ciudadanía política restringida”* (Galucci, 2016:77)

<sup>47</sup> Prólogo a Bona y Vilaboa (2007:18)

discusión parlamentaria y del clima de alta inestabilidad política que terminó en el derrocamiento de Perón (A .Bucciarelli, 2010).<sup>48</sup>

**Tabla 2. La temporalidad de las provincializaciones**



Lo que puede verse es que La Pampa, Chaco y Misiones son los primeros territorios federalizados y unos años más tarde, los patagónicos junto con Formosa, con excepción del de Tierra del Fuego. En el caso de los tres mencionados en primer término, la correlación entre potencialidad económica y mayor poblamiento relativo, generó condiciones propicias y habilitantes para el cambio de política.

Su mayor densidad poblacional fue conformando una sociedad civil, que con sus particularidades, (p.ej. con componentes multiétnicos en el caso de Misiones<sup>49</sup>) contaba en mayor o en menor medida, con cierta tradición y experiencia orgánica en materia social, política y sobre todo gremial, lo que operó como una ventaja comparativa a la hora de militar

<sup>48</sup> Las provincializaciones se formalizaron a partir de la Ley 14037/1951 para La Pampa y el Chaco; la Ley 14294/1953 para Misiones, y finalmente la Ley 14408/1955 para Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

<sup>49</sup> No está de más acotar que para buena parte de la historiografía de la provincia de Misiones, su caso es el de una "restauración" de su condición de provincia, la que, según se sustenta, habría adquirido a partir de las misiones orientales durante la colonia y los primeros tramos del periodo nacional (Quaranta de Errecaborde, 2003)

en terreno local el apoyo a la provincialización finalmente aprobada (Rodríguez, 2014); (Leoni, 2016).

En lo que hace a la segunda ola de provincializaciones, la situación relativa de Formosa se encuadra más en la tipificación de la sociedad civil descrita en el párrafo anterior, (Pereyra, 2008) mientras que en los territorios patagónicos, la situación era con matices, la opuesta: sociedades civiles escasamente desarrolladas debido a la insuficiencia y baja densidad de poblamiento, *“para la construcción de máquinas políticas estables de significación y para el surgimiento de liderazgos arraigados en hábitos y costumbres que solo ofrece el paso del tiempo”*(Devoto, 2007:18)

La no inclusión de Tierra del Fuego en la agenda provincializadora, puede comprenderse en gran medida por su desventaja demográfica y económica relativa en esos años, lo que hacía que el impacto del nuevo paradigma de política sobre la Patagonia sur, estuviera mucho más urgido por la geopolítica y por la polarización del conflicto en la política interna en esos años cincuenta.

El comportamiento demográfico no tuvo en tierra del Fuego una incidencia de cambio como si la tuvo en el resto de los territorios patagónicos. Hacia 1955, Bona y Vilaboa (2007:173) dan cuenta, según surge del debate parlamentario de la Ley 14408, que la población de la isla incluida la del sector antártico, se estimaba en poco más de 10 mil habitantes.

En relación con las cifras de censos anteriores (Figuras 8 y 9) el considerable crecimiento relativo producido entre 1920 y 1947, no se tradujo en una cantidad de población como para movilizar una demanda de provincialización que hasta ese momento era inexistente (Bona y Vilaboa, 2007). Bajo esa condición, las migraciones internas, tampoco eran en aquellos años, un fenómeno extraordinario, que fuera más allá de una preocupación por argentinizar ese lejano sur y por asegurar soberanía estatal.

La situación poblacional descrita, más el influjo del predominio de gobiernos no civiles, hizo de la ausencia de una trama asociativa orgánica, con experiencia política y gremial, una característica particular de la isla, en la realidad política de los territorios del sur patagónico.

Siguiendo a Bona y Vilaboa (2007), la actividad política y gremial estaba en Tierra del Fuego, bien lejos de otras sociedades patagónicas. Por ejemplo, la neuquina, con una considerable diversidad de organizaciones gremiales (petroleros, ferroviarios, rurales y construcción), y también se diferenciaba de la de Santa Cruz, en donde la reorganización gremial se venía recuperando desde la tragedia de los años 20 (Bona y Vilaboa, 2007).

En todos los casos, la inserción del peronismo en esos territorios, tendrá efectos dinamizadores que obviamente en el caso fueguino marcarán un principio de quiebre con las etapas anteriores que se proyectará en el proceso de cambio en las décadas siguientes.

No obstante la isla seguía atravesando una situación de estancamiento y los incipientes efectos del descubrimiento del primer pozo de petróleo, se empezarán a sentir en los sesenta (Mastroscello, 2008). En la zona norte, la caída de la actividad lanar se veía perjudicada por la inexistencia de un programa de desarrollo y regularización de la actividad del sector. En la zona sur, la escasa actividad económica (principalmente construcción, comercio, transporte y una maderera muy incipiente), no cuenta con una infraestructura básica para el desarrollo, y era traccionada casi en su totalidad, por el asentamiento de la Marina y la Administración Pública, y por un Penal que dejará de funcionar como tal en 1947.<sup>50</sup>

La Ley 14315 del año 1954 -nuevo marco para la provincialización de los territorios nacionales – en su artículo 68 aporta un criterio que permite comprender lo que finalmente resultó en la decisión de anexión del territorio fueguino, al establecer que la provincialización solo será para los casos de territorios nacionales *“con medios económicos y condiciones sociales que permitan su autonomía de administración y gobierno, que pueda atender a las necesidades del régimen de justicia y educación”*<sup>51</sup>

En el debate de 1954 por la aprobación de la citada Ley, la Delegada por Tierra del Fuego en el Congreso Nacional Esther Fadul dejaba ver en referencia a las obras del gobierno de Perón en los territorios patagónicos, el contraste con la situación fueguina de esos años, con la curiosa no mención del descubrimiento de petróleo en Río Grande en el año 1949:

*“Ha iniciado la construcción de diques, que embalsarán las aguas de los ríos, como el Chubut en Florentino Ameghino, el Limay en Segunda Angostura y el Colorado en Huelches, para evitar desastrosas inundaciones, asegurar el riego y la producción de energía eléctrica. Ha contemplado el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos de Misiones y del Alto Paraná. Ha apoyado al productor de yerba mate en Misiones, de algodón en Presidente Perón, de vinos en Río Negro y de lanas y carnes en toda la Patagonia”,* para luego decir en referencia a Tierra del Fuego y a Ushuaia, que *“la ha liberado (...) de la visión tétrica del viejo presidio que nos agobiaba por el peso de las tragedias humanas, que tan dolorosamente influían en nuestros espíritus, y la ha*

---

<sup>50</sup> Esta decisión, será otra manifestación naciente, del cambio de paradigma y de imaginario social y político respecto de lo que para los habitantes de los centros más desarrollados del país se representaba como el fin del mundo el país. Décadas después el cambio logrará pensar a la isla como un territorio promisorio.

<sup>51</sup> Ley 14315 en su Decreto de promulgación 17720/54

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7030231/19540831>

*llenado de luces y de optimismo, para que el fin mire sin preocupaciones hacia el mañana, que sus hijos preverlos tan venturoso”.*<sup>52</sup>

La nueva y cuestionada Ley 14.315, finalmente sancionada y promulgada por Decreto 17720/54, se ofrecía como una calibración de la política territorial, mediante la ampliación de los derechos políticos y de participación parlamentaria, y electoral nacional y local, para elegir gobernador y vice, sin alterar el estatus institucional de los territorios nacionales (patagónicos y formoseño), no incluidos en la primera etapa de provincializaciones.

### 2.3.5 Cambio de régimen de política pública con anexión territorial de Tierra del Fuego

La dinámica política de la época hizo que la ley 14.315 nunca fuera aplicada y llevó al gobierno a apurar la sanción de la Ley 14.408 de 1955 con la que formalmente y de manera efímera, pretendió definitivamente cambiar el régimen de política pública hacia los territorios nacionales vigente desde 1884, cambiando de particular manera la situación de Tierra del Fuego.

Por esta ley se completaba el proceso de cambio de régimen de política pública, declarando provincias a los territorios de Formosa, Río Negro, Chubut, Neuquén y Santa Cruz. Al mismo tiempo se dejaban sin efectos las Gobernaciones Militares de Comodoro Rivadavia (restableciendo al territorio de Chubut y Santa Cruz a sus límites anteriores), y la Marítima de Tierra del Fuego, anexando su territorio junto con las islas del Atlántico sur y el Sector antártico, al de la Provincia de Santa Cruz, creando la nueva Provincia Patagonia.

Puede especularse en torno a algunas de las razones de fondo que derivaron en la anexión del territorio fueguino, cuyas claves no siempre surgen de los debates parlamentarios que se desarrollan en ambas cámaras entre los meses de mayo y junio de 1955. En sus discursos no se observa un rechazo de plano a la ley, más allá de algunas chicanas políticas referidas a las contradicciones del oficialismo, con relación a la postura contraria en oportunidad de la defensa de una Ley 14315 que ahora se derogaba.

Con un marcado protagonismo por conocimiento e información sobre la situación de los respectivos territorios, de las intervenciones de los delegados fueguinos en el Congreso de la Nación, (Parolín por Santa Cruz, y Esther Fadul de Sobrino y Barabino Arana por Tierra del Fuego) la fusión se justifica por la necesidad de fortalecimiento y del potencial de

---

<sup>52</sup> 17.a REUNIÓN - Continuación de la 11.a SESIÓN ORDINARIA - JULIO 22 DE 1954 en Parlamentarias: la voz de las primeras legisladoras en el Congreso de la Nación <https://bcn.gob.ar/publicacion-parlamentarias> p.87

complementación económica, de una región común con una buena distribución de centros urbanos, lo que a su vez podrá contribuir a la vinculación de la isla con el continente.<sup>53</sup>

Puede especularse acerca de aquellas razones que jugaron para decidir la anexión del territorio fueguino, la que no parece avizorarse, cuando la delegada por Tierra del Fuego en el debate por la Ley 14.315, afirmaba que *“cada territorio es un [embrión que el peronismo cuidará con celo] para que su desarrollo sea completo, vigoroso y armónico”*<sup>54</sup>

Las más obvias resultan ser en primer lugar la derivada del marco legal vigente, como lo era la ausencia de una cantidad de población mínima habilitante, a pesar de lo cual y nombrada Presidenta de la Comisión de Territorios Nacionales y Presidenta del Bloque de la Cámara de Diputados de la rama femenina, presentó en 1954, un proyecto para provincializar los diez territorios nacionales:

*“Cuando estaba listo el proyecto, me llamó el General Perón y me dijo: “Pingüina Tierra del Fuego no puede ser provincia, tiene diez mil habitantes”. Le contesté: “Ya lo sé general, tiene razón, pero no podía dejarla afuera”.*<sup>55</sup>

Las intervenciones parlamentarias mencionadas, hacen notar que el territorio fueguino no podía asegurar por sí solo los *“medios económicos y condiciones sociales que permitan su autonomía de administración y gobierno, para atender a las necesidades del régimen de justicia y educación”* tal como lo expresaba el artículo 68 de la Ley 14.315.

Una segunda razón, más velada y compleja, de esas que suelen silenciarse en climas pre-golpistas como el de aquel 1955, y por tal razón difícilmente transparentadas en la deliberación parlamentaria, haya sido quizás la intención de debilitar el poder de la Marina, duramente enfrentada a Perón como lo sugieren Bona y Vilaboa, (2007) y (Potash, 1981:269

---

<sup>53</sup> Sesiones Ordinarias HCDN y HCSN durante los meses de mayo y junio de 1955 Debate Proyecto Ley de Provincialización de los territorios Nacionales de la Patagonia Sur. pp. 454-461 [https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/debates/leyes\\_10001\\_20000.html](https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/debates/leyes_10001_20000.html) Dentro de las contradicciones señaladas interesa mencionar el planteo del Diputado Oscar Alende, sobre la repentina decisión de derogar las Gobernaciones, militar de Comodoro, y marítima de Tierra del Fuego, en el contexto de cuestiones pendientes con Chile, Gran Bretaña y de otras relativas al futuro de los recursos energéticos de la Patagonia. Además debe tenerse en cuenta la posición poco proclive a la provincialización que habría tenido la diputada Fadul, de acuerdo con los testimonios de De Antueno y Martín Torres, postura que seguirá manteniendo en su condición de antigua pobladora y de fundadora del PJ en Tierra del Fuego, en plena lucha por la provincialización. Los resultados de la elección nacional en la que por Tierra del Fuego (Distrito 24) fueron elegidos los primeros delegados por el territorio fueguino en el Congreso Nacional, pueden consultarse en [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_legislativas\\_de\\_Argentina\\_de\\_1954](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Argentina_de_1954)

<sup>54</sup> Los corchetes son agregados. Ley 14315 en su Decreto de promulgación 17720/54 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7030231/19540831.p.86>

<sup>55</sup> Esther Fadul de Sobrino Una Ciudadana Ilustre. El informador Pública del viernes 12 de marzo de 1993 Día Internacional de la Mujer p.10 entrevista de María Oddone. <https://archivos.cedinci.org/index.php/esther-fadul-de-sobrino-una-ciudadana-ilustre>

cit. en Bonnano 2022), citando a, situación que no es asimilable al antecedente de la anexión del territorio de Los Andes.

Se trata de una razón más que probable, luego del derrocamiento de Perón, a la luz de la casi inmediata derogación de la ley 14.408 y de la firma del Decreto 2191/57 por el que Santa Cruz queda como provincia y Tierra del Fuego vuelve a su condición de territorio bajo la denominación de Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, denominación que será un significante en disputa en el proceso de provincialización en los años ochenta.<sup>56</sup>

Una tercera razón es la que, en sendas entrevistas, dan De Antueno y Martín Torres, respecto de que la anexión del territorio fueguino, bajo condiciones de escaso desarrollo relativo, surge como una estrategia válida y viable para debilitar las pretensiones británicas de mantener aquellos territorios como parte de su *hinterland*, impidiendo toda capacidad de autogobierno, como la que adquirirían los territorios que se provincializaban.

Las limitaciones apuntadas en materia de desarrollo de la actividad política y gremial, en correlación con un crónico despoblamiento, y bajo un gobierno representante de la marina, hacen razonable la inexistencia en Tierra del Fuego de movilizaciones organizadas en favor de la provincialización, y por tanto de la pervivencia del régimen de 1884, a lo que debe agregarse la visión por aquellos años, de la población más antigua.

Respecto de este tema, interesa reparar en los *“petitorios elevados por los habitantes de Tierra del Fuego a las autoridades nacionales”* en los meses de agosto y octubre de 1955, -es decir poco antes y poco después del golpe-, pidiendo se hiciera lo que finalmente hará el Presidente de Facto Gral. Aramburu mediante el Decreto 2191/57: *“reestructurar los límites de la provincia Patagonia, separando a Tierra del Fuego de esta pertenencia. Es decir devolverle la autonomía a la isla, restableciendo el régimen anterior al establecido en la Ley 14.408/55”* (Bonnano, 2022:140).

De cualquier manera, la restauración del régimen de política pública territorialiana se produjo en un momento en que obviamente, las condiciones eran otras y muy distintas a las de 1884. La construcción política del peronismo fueguino desde 1951, fue mucho más trabajosa que en los territorios de Patagonia norte e incluso que en Santa Cruz, pero dejó huellas en materia de equiparación de derechos (Bona y Vilaboa, 2007:170-173), lo que sin embargo no aseguró un debate sobre la provincialización en los años ochenta libre de contradicciones.

---

<sup>56</sup> *“La conspiración de la Marina en Tierra del Fuego, fue informada desde el Partido Peronista a las autoridades nacionales en agosto de 1955”* entrevista a N. Tadich del 18/04/2003 en (Bona y Vilaboa:2007:173) nota al pie 65.

Según datos de (Bohoslavsky, 2003 cit. en Bona y Vilaboa, 2007:169) en las elecciones de 1951 el peronismo tuvo el mayor porcentaje de votantes (73%) obtenido en los territorios nacionales lejos del 62,4% de las Provincias y del 55,3% en la Capital. Dentro de ello y bajo la advertencia de tratarse de cifras no consolidadas oficialmente, aportan datos surgidos de una entrevista a Néstor Tadich, interventor del Partido peronista en Tierra el Fuego, que dicen que en ese territorio y en el de Santa Cruz, se obtuvieron en ese mismo orden, los mayores porcentajes de voto opositor en la Patagonia 29% y 26,9% respectivamente.

El posicionamiento de los “viejos pobladores” dirigentes conservadores del peronismo y del Movimiento Popular Fueguino, proclives al mantenimiento del *status quo* de un “territorio rico”, se hará sentir durante los primeros impactos de la promoción industrial, como expresión minoritaria poco intensa y de corta duración, de acuerdo a algunos de los testimonios recogidos entre los entrevistados.

## PARTE III

### 3. DINAMICA DE CAMBIO DEL RÉGIMEN TERRITORIANO Y PROVINCIALIZACION DEL ÚLTIMO TERRITORIO NACIONAL

¿Cómo fue posible finalmente en una secuencia temporal comparativamente corta, quebrar el patrón de estabilidad incremental del régimen de política pública territorialiano, y habilitar el proceso de cambio acelerado que terminó en la provincialización del último Territorio Nacional heredero del régimen de política pública de 1884?

Como se vio en la Parte II, la provincialización de Tierra del Fuego, no se produjo durante el peronismo, ni tampoco fue un objetivo explícito de su política provincializadora. Sin embargo dicha experiencia sembró cambios que tendrán gravitación en las décadas sucesivas.

En lo que sigue se analizan los factores/cambios (tensores y habilitantes) que operaron para la puesta en crisis del régimen territorialiano: cambio de paradigma, nuevos arreglos de poder y relegitimación de la política pública y consecuentemente una adecuación de la organización y el diseño de la nueva política pública a partir de la provincialización.

En lo previo digamos que en el intento de explicar el proceso de provincialización del último territorio nacional, suele aludirse a la insoslayable Ley 19.640 como si se tratara de una suerte de variable suficiente que todo lo explica. Tampoco y mucho menos, se propone considerarla un mero acontecimiento<sup>57</sup>

Estamos sí frente a un acontecimiento, pero a uno que desencadena un proceso de cambio de tendencia organizadora que *“crea, destruye y recrea estructuras sociales”* (Valverde, 2010:7). En este sentido,

*“la sola existencia de la legislación promocional no fue la causa de la transformación productiva de Tierra del Fuego, sino que fue el cambio en las condiciones generales de la economía lo que valorizó las ventajas diferenciales de la región, es decir que la ley de promoción adquirió relevancia cuando se entroncó funcionalmente con las consecuencias derivadas de la brusca caída de la estructura de protección arancelaria que sirvió de base*

---

<sup>57</sup> Con relación a la causalidad en la historia puede leerse el interesante trabajo de Montero, Arturo (2023) en Revista Perspectivas: Estudios Sociales y Educación Cívica N.º 27. Julio-diciembre. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivas/article/download/18509/28155?inline=1>

*para la conformación y funcionamiento de buena parte de la industria argentina*” (Roitter, 1987:7) <sup>58</sup>

Pero al mismo tiempo, sigue siendo parcial, reducir una explicación al *“cambio en las condiciones generales de la economía”* sin considerar sus efectos sobre variables sociales y políticas, dentro de las cuales debe incluirse a la propia ley.

La dinámica de cambio del régimen de política pública, de claro apartamiento del pasado, se corresponde con un patrón típicamente wilsoniano; la ley 19.640 opera claramente como un factor catalizador de grandes transformaciones; como un salto evolutivo que puede comprenderse como un punto que interrumpe el equilibrio desencadenando un proceso de cambio indetenible. En este sentido, el análisis del cambio de régimen de política pública nos lleva entonces, a ubicar la sanción de la ley como una puntuación en el largo equilibrio de cambios incrementales de la política territorialiana; como un salto evolutivo y episódico de un proceso de *especiación* <sup>59</sup> de una nueva política pública.

Por lo tanto, el análisis de la dinámica de cambio de régimen de política pública, que implicó la transición fueguina de territorio a provincia, nos lleva a enfocarnos en las transformaciones durante el período 1972-1990, en gran medida asociadas al impacto de la Ley 19.640:

- ✓ La ley 19.640 como cambio del paradigma/imagen de la Política pública territorialiana.
- ✓ Cambios macroeconómicos y tecnológicos
- ✓ Conflicto por el Beagle y Guerra de Malvinas
- ✓ Cambio demográfico y crecimiento de la administración estatal.
- ✓ Restructuración socio-productiva
- ✓ Complejización de la sociedad civil y nueva matriz de dominación local.
- ✓ Emergencia y desempeño del actor político local en la doble transición (Democratización y provincialización)

---

<sup>58</sup> No es necesario aquí desarrollar en profundidad un análisis de la Ley 19.640 que ponga foco en los distintos regímenes de promoción que fueron regulando la mayor o menor atención que el desarrollo industrial tuvo por parte de los sucesivos gobiernos en Argentina, lo que puede leerse por ejemplo en (Katz y Kosacoff, 1989; Aspiazu, 1988) o en el trabajo de revisión académica y de políticas que ofrece Rougier (2017). Tampoco en los resultados que en términos de desarrollo provincial, ha tenido la promoción industrial en Tierra del Fuego, durante su larga y modificada vigencia, ni en su entramado jurídico-normativo, a lo que se dedican, entre otros, trabajos como (Romano et al, 2018).

<sup>59</sup> Cabe aclarar que el término *“especiación”*, mediante el cual la teoría del equilibrio puntuado en el campo de la paleontología representa el cambio en la conformación de las especies por acontecimientos *“de especiación rápidos y episódicos”* (Eldredge y Gould, 1972:157 cit. en Ruse, Michael, 2001) para diferenciarlo de los que se producen de manera gradual sin un claro apartamiento del pasado, tiene aquí un significado digamos alegórico, para dar una idea más aproximada, del salto evolutivo que representó la implementación de la Ley 19640 en una suerte de *“salto evolutivo”* hacia una política de provincialización. El límite a la analogía está dado por la simple razón de que una política de provincialización es una especie conocida y contemplada dentro del género de las políticas constitutivas (Lowi, 1972). Se trata aquí de representar un acontecimiento socio-histórico puntual que abre un proceso que irreversiblemente marca un apartamiento del pasado.

### 3.1 La 19.640 y la aplicación del paradigma desarrollista.

Como vimos en la Parte II, más allá de algunas preocupaciones incipientes previas, la industrialización se incorpora como tema importante de la agenda pública durante los años cuarenta, situación que será profundizada durante los años 60 por la concepción desarrollista y con una perspectiva regional (Rougier, 2017).

En ese contexto es lógico y razonable que los antecedentes de los regímenes de promoción, como parte del esquema de financiamiento del desarrollo industrial, nos remitan justamente al año 1944 con la sanción del Decreto 14.630. Cada uno de estos regímenes, dependieron no solo de la política macroeconómica vigente y de los instrumentos de política industrial aplicados, sino y en general de variables exógenas (sociales, políticas y geopolíticas) (Katz y Kosacoff, 1989), cuestión determinante en nuestro análisis.

En rigor y en base a Wilson (2000) podemos considerar que el industrialismo que emerge en los 40 y se entroniza a finales de los 50 como desarrollismo, constituyó un cambio de paradigma que en el caso fueguino se pondrá explícitamente de manifiesto en los setenta.

La sanción de la determinante Ley 19.640 en 1972, no puede analizarse por fuera del influjo del “desarrollismo genérico” (Pérez Álvarez, 2016) haya sido éste, un mero recurso residual de los años sesenta o una herramienta neoliberal de reestructuración capitalista por relocalización (Grigera, 2011).

La Patagonia aparecía como un polo de desarrollo, por tratarse de una región con territorios propios de países subdesarrollados, que se ofrecían como *“verdaderos laboratorios sociales donde estas políticas, con reminiscencias claramente keynesianas, serían experimentadas”* (Perez Alvarez, 2016:4-5)<sup>60</sup>

Todo ello se dio bajo un plexo normativo de leyes y reglamentaciones, que desde 1958 regulaba el esquema de profundización del paradigma desarrollista basado en la sustitución de importaciones y en el aprovechamiento de recursos naturales, para el equilibrio de la balanza comercial con objetivos de autoabastecimiento de acero, petróleo, pulpa, papel etc., y de defensa de la soberanía en una región que se percibía bajo amenaza.

---

<sup>60</sup> Según Pérez Alvarez (2016:5-6) entre 1956-1960, se instalaron en Chubut 34 plantas textiles, y una cantidad similar será entre 1970 y 1974. Otras irán cerrando debido a la competencia y cambios en las normativas legales. Llegaron a haber 45 empresas textiles en producción, que empleaban a alrededor de 4.300 personas. En 1971, se creó formalmente un parque industrial en Trelew a partir de inversiones en infraestructura con financiamiento del Estado nacional, provincial o municipal. Hacia 1973, la rama textil de Chubut era la segunda a nivel nacional en varios rubros y la producción en el noreste representaba el 70% de la producción industrial en 1975, casi duplicando su participación en 1970. El proyecto de ALUAR para la fabricación de aluminio argentino en Puerto Madryn se inicia en 1971 con inversión principalmente estatal que terminó siendo el 84% del capital aportado.

Las principales eran La Ley 14.781 que reemplazaba a la 14.630 de 1944, y la ley 14.780 de Regulación de Capital Extranjero. Este esquema legal vigente durante los sesenta, es modificado en 1973 mediante la ley 20.560 y nuevamente en 1977 con la Ley 21.608 (Katz y Kosacoff, 1989).

A través de los Decretos 5.338/63 y 3.113/64, y bajo la evaluación y selección de proyectos por parte del Consejo Nacional de Desarrollo, este esquema vigente durante la década del '60, busca ordenar y sistematizar los beneficios sectoriales, (principalmente exenciones arancelarias para la importación de bienes de capital) con tratamiento diferenciado según se trate de empresas grandes, medianas o pequeñas y de zonas más o menos desarrolladas.

Si la sanción de la Ley 19.640 se da en el marco del paradigma desarrollista, es válido afirmar con relación a la imagen representativa del territorio fueguino, que la ley es en sí misma un cambio de paradigma, lo cual es parte de uno de los sentidos que el término tiene para su mentor (Kuhn, [1962] 1971), y de quien Wilson (2000) toma y aplica el concepto a su modelo teórico.

Sabemos que para el autor de la *Estructura de las Revoluciones Científicas*, los cambios de paradigma contienen también un elemento de percepción, que cambia la forma en que los científicos (o formuladores de política en este caso), ven el mundo, lo que de alguna manera se produce en un contexto de cambio, y prepara la forma en que las políticas intervendrán sobre la realidad:

*“Las demostraciones conocidas de un cambio en la forma (Gestalt) visual resultan muy sugestivas como prototipos elementales para esas transformaciones del mundo científico. Lo que eran patos antes, pasan a verse como conejos” (Kuhn, 1971:176)*

La sanción de la Ley 19.640 significó un cambio de “Gestalt”, un territorio que se veía como “inviabile”; “de tercer orden”; como “aquel de la ciudad cárcel”, pasó a verse como un territorio atractivo para llevar adelante una política de promoción industrial y de desarrollo,-dejemos de lado aquí si virtuosa o no-, cualitativamente diferente y superadora de aquella estrategia de colonización penal de fines del siglo XIX.<sup>61</sup> Sin ese cambio necesario de imagen/paradigma, no puede comprenderse el proceso de provincialización.

En refuerzo de lo anterior, la teoría del equilibrio interrumpido, articulada aquí con el modelo de Wilson (2000), reconoce en el cambio de “imagen” de la política, entendida como “*mezcla de información empírica e interpretaciones emotivas*”, el principio de “*desacuerdos sobre la forma adecuada de describir o comprender una política*”.

---

<sup>61</sup> En su primera etapa, se basó en exenciones impositivas a sus habitantes (sobre todo IVA y Ganancias) y en la liberación de aranceles al comercio exterior. Ver Schorr y Porcelli (2014) Romano et al (2018), etcétera.

Como también lo es para Wilson (2000) bajo la idea de paradigma, el cambio de imagen de una política pública, supone cuestiones emocionales y de racionalidad en lo que hace a cómo cambia el procesamiento de la información, al pasar de un procesamiento en serie o de un asunto a la vez, a un procesamiento paralelo.

Se trata de un cambio que se pone de manifiesto en un proceso decisorio y decisivo sobre una cuestión fueguina que de ser monopólica, se transformó en asunto de agenda macro-política, en el marco de lo que enfatizan (Baumgartner y Jones, 2010:174-175) para explicar un cambio de política pública

Este cambio es producido por la importancia que en la agenda adquiere el asunto de la política lo que fue evidente en el caso de la cuestión fueguina que derivó en la provincialización, entro

**Tabla 3. Leyes de promoción industrial**

Leyes de promoción industrial				
1944	14 años	Dec/Ley 14630	un marco legal y discursivo para herramientas ya existentes, como barreras arancelarias, cuotas y subsidios.	
1958	2 años	Ley 14781	letra muerta, no se aprobaron proyectos. Schwarzzer (1987) sugiere que solo fue pantalla para aminorar las reacciones a la Ley 14780 sobre IED. Esta también introduce por primera vez la herramienta de incentivos fiscales (exenciones)	
1970	Nada	Ley 18587	letra muerta (no fue regulada)	
1972	Nada	Ley 19904	letra muerta (no fue regulada)	
1973	5+ años	Ley 20560	pronta vigencia, tendrá continuidad con la 21608 de 1977.	
1977	27+ años	Ley 21608	fundamentalmente igual a la 20560, pero extiende los beneficios a las inversiones extranjeras. Modificada en 1983 Ley 22876 y en 1988 por la Ley 23614, como también incorporación de algunos sectores específicos por decreto	
2004	7+ años	Ley 25924	Fuertemente inspirada en la 21608, aunque de estricta orientación a la exportación (EOI)	
Programas/Ley de Promoción industrial regional				
1956	M	Patagonia	Ley 10991	
1966	M	Tucumán	Ley 17010	
1969	M	Tucumán	Ley 18202	
1971	M	San Juan	Ley 19375	
1972	M	Tierra del Fuego	Ley 19640	
1972	M	Buenos Aires	Ley 19904	Desincentivos a la localización en la ciudad de Buenos Aires
1973	D	Catamarca, San Luis, La Rioja	Decreto 893/73	"Acto de reparación histórica"
1979	M	San Juan	Decreto 1879/79	Extensión de 893/73 a San Juan
1979	M	La Rioja	Ley 22.021	Subsidios por debajo de 1 millón aprobados por la provincia
1981	M	Patagonia	Ley 22456	
1982	M	San Luis y Catamarca	Ley 22702	Beneficios de 22021
1983	M	San Juan	Ley 22973	Beneficios de 22021
1984	D	Formosa	Decreto 2486	

Tomado de (Grigera 2011:9) El resaltado es nuestro.

De acuerdo con las implicancias que tiene un proceso como el que describen Baumgartner y Jones (2010) no resulta difícil dar cuenta del escenario de *feedback* positivo que desencadena el cambio acelerado y a gran escala de la política hacia el territorio fueguino.

A la hora de aproximarnos a la promoción industrial como un factor crucial para comprender el proceso de provincialización del territorio nacional fueguino, puede verse que no estamos en presencia de una política novedosa a lo largo de la historia argentina, (Tabla 3). Lo que sí resulta en cierta medida novedoso, es que a poco de iniciada la década de los setenta, el territorio nacional de Tierra del Fuego aparezca como beneficiario de una ley de promoción industrial, fundamentada básicamente en que a) el régimen anterior había cumplido su ciclo sin que se modificaran sustancialmente las desventajosas condiciones del territorio que motivaron su instauración; b) en que en la isla estaban dadas las condiciones mínimas, “*aún no alcanzadas en todo el territorio nacional continental*”, para estimular un economía productiva estable con los controles necesarios.<sup>62</sup>

Bajo la lógica de la formulación de políticas públicas, las cuestiones problematizadas suelen expresarse en sentido inverso, desde sus objetivos, los que a su vez siempre adquieren significación en el marco de una finalidad o propósito que no necesariamente ni siempre resulta explicitado.

En el caso de la Ley 19.640 la estrategia de la promoción industrial, se proponía objetivos que implicaban la decisión de cambiar la realidad socio-productiva que el esquema aduanero derogado por la Ley 18.588 no había logrado cambiar: se trata de poblar el territorio y desarrollar una actividad económico-productiva estable y con potencial de crecimiento.

Este cambio en la política hacia el territorio fueguino, se da en los inicios de una década del setenta, atravesada por la reactivación del conflicto de límites con Chile, por la predominancia de gobiernos de facto y por la reestructuración económica que se inicia a partir del golpe de 1976.

La disputa con Chile por la soberanía sobre las islas ubicadas al sur del Canal de Beagle, que no había sido resuelta definitivamente con el tratado de 1881, quedó bajo el paraguas del arbitraje a partir de la firma de los Pactos de Mayo en 1902, el que contribuyó fundamentalmente a desactivar la atmósfera belicista.

Mediante la aceptación compartida o a propuesta de una de ellas, el diferendo quedaba sometido a decisión arbitral, lo que abrió un largo período de paz cooperativa entre ambos países y de continuidad de la tradición pacifista de Argentina, más allá del fracaso de las negociaciones intentadas durante los años, 1917, 1928, 1938 y 1960 (Lacoste, 2004). El

---

<sup>62</sup> Cfr. Nota de elevación al Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley del 16 de mayo de 1972 con la firma de Cayetano Licciardo, Daniel García, Ernesto Parelalda y Arturo Mor Roig. En (Garófalo, 1999) *Compilación de Normas Aplicables en materia de promoción económica de la Provincia de Tierra del Fuego*, A e IAS Fundación Sud-atlántica

mismo autor, considera que hasta la llegada de Lanusse, la cuestión vuelve a reactivarse y complicarse entre 1966 y 1970 bajo el gobierno nacionalista y de facto de Onganía.

La firma en 1971 de un acuerdo entre Lanusse y Allende, ratifica el espíritu de los Pactos de Mayo, y ambos países se comprometían a aceptar el laudo arbitral que diera a conocer la Corona Británica, luego de analizar las argumentaciones de cada país.

El laudo arbitral Comunicado a las partes en mayo de 1977, resultó finalmente favorable al reclamo chileno y la dilatación de la aceptación del gobierno argentino abrió nuevamente un clima hostil de irresolución. (Lacoste, 2004:93-94).

La participación de los medios de comunicación en la construcción de una opinión pro-bélica y de rechazo al laudo arbitral favorables al reclamo de Chile (Lacoste, 2001; 2004) fueron elementos que intervinieron para el quiebre definitivo del monopolio de política pública y por ende, para que la cuestión de Tierra del Fuego, empezara a ser asunto de agenda macro-política, en el contexto de la doble transición (la del sistema político y la del territorio fueguino).

Teniendo en cuenta que la Ley 19640 se aprueba durante el gobierno de Lanusse, vale reparar en los objetivos explícitos de su gobierno con relación a la resolución pacífica y pluralista de este diferendo, antagónica a la que profesaba Onganía: *“a) crear una mayor interdependencia económica entre los países de la región; b) promover una adecuada integración física; c) buscar una solución final a las cuestiones de límites y d) subordinar las diferencias ideológicas a las necesidades mencionadas anteriormente* (Pablo Pardo, 1996 en Lacoste, 2004).

No obstante las diferencias ideológicas con relación a Onganía, la importancia geopolítica del territorio fueguino, reclamaba para el cumplimiento de ese objetivo de interdependencia económica, una estrategia pacifista apoyada en el poblamiento y el desarrollo económico de una región todavía postergada y con predominante población chilena; *“desde 1972 la transformación de Tierra del Fuego estaba en carpeta (...) con otorgamientos de franquicias aduaneras, fiscales y exención de impuestos nacionales, bajo argumentos que tenían que ver con la soberanía y la seguridad nacional”* (Pérez Álvarez, 2021:141)<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Si bien en Chubut y en Tierra del Fuego se logrará un relativo desarrollo económico, lo que fracasó fue el propósito de fondo de las dictaduras de los años sesenta (Onganía en el caso argentino) de impulsar allí polos de desarrollo en la Patagonia, libres de conflicto social e ideológico, bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional y de las “fronteras ideológicas” (Pérez Álvarez, 2017, 2021)

### 3.2 Cambios macroeconómicos y tecnológicos

Es evidente que lo que haya ocurrido en la industria durante 1976-2000 *“dio inicio a un cambio del sector y de su relevancia, dentro de la estructura económica, y que la discusión se ha centrado en dos aspectos de significación que se ensamblan con el debate sobre el agotamiento o no del proceso de industrialización”* (Rougier, 2004:47).

En rigor, no es imperativo en este trabajo, especificar si la promoción industrial en el caso fueguino, fue parte de una reestructuración regresiva por ruptura del patrón de industrialización sustitutiva (Aspiazu, Basualdo y Nochteff, 1987); se trató de una reestructuración capitalista por relocalización, en el marco de una sustitución de importaciones de segunda generación (Grigera, 2021); o fue la conformación de un “ámbito privilegiado de acumulación” (Castellani, 2007; Hermida, 2024).

En general, los efectos de la ley de promoción industrial 19.640 no puede comprenderse por fuera de los cambios macroeconómicos derivados del proyecto des-industrializador que se inicia con la dictadura en 1976 (Aspiazu, 1986).

Los efectos industrializadores de dicha Ley se hacen visibles en plena dictadura a partir de los años 1977/1978, como consecuencia de un escenario macroeconómico de apertura comercial, reforma financiera y alta disponibilidad de fondos externos, a lo que debe sumarse el cambio tecnológico, que significó el salto a la televisión a color y al sistema PAL-N adoptado por Argentina, a través del Decreto Ley 21.895/1978 (Grigera, 2011), (Aspiazu, Basualdo y Nochteff, 1987).

En una apretada síntesis, puede decirse en primer lugar, que la conformación del complejo electrónico en territorio fueguino, basado en una tecnología “destornillador” o de ensamble, de escasa agregación de valor, fue la opción más racional de las empresas para optimizar los beneficios de la promoción industrial en la isla, en un proceso de reestructuración de la industria de bienes electrónicos de consumo (IBEC) en medio de la apertura económica y de acomodamiento a la tecnología de la TV Color (Aspiazu, et al 1987:82).

En segundo lugar, que bajo las condiciones de ese modelo de ensamble, los beneficios de la promoción industrial, empezaron a resultar atractivos cuando a partir de 1979/1980, la apertura económica amenazaba la supervivencia del sector, y cuando las ventajas impositivas empezaban a compensar hasta esos años, las desventajas competitivas de producir en el resto del país, lo cual derivó en la radicación en la isla, de las empresas del sector IBEC.

En (Tabla 4) puede verse como la distribución porcentual del producto industrial de las empresas radicadas en Tierra del Fuego, comienza a superar holgadamente el producido por

empresas asentadas en el continente en los años en que empieza a verse el impacto de la ley de promoción industrial. .

**Tabla 4. Distribución % del producto industrial según año de iniciación de actividad**

AÑOS	TIERRA DEL FUEGO	NACIONAL
Sin fecha determinada	1,93	12,48
Antes de 1973	1,46	66,01
1973-75	2,53	4,34
1976-78	12,77	4,17
1979-80	14,79	3,97
1981	20,30	3,19
1982	36,12	2,30
1983	8,57	1,99
1984	1,54	1,44

Tomado de Roitter, 1987:18)

Al año 1985, el 97% de las empresas se localizaban en el territorio fueguino, y las unidades de producción local de TVC representaban toda la producción nacional de Televisión Blanco y Negro más Televisión Color (Aspiazu, Basualdo y Nochteff, 1987:89).

Los cambios macroeconómicos y tecnológicos que se producen a partir de 1976 a nivel nacional, signados por la reducción de salarios reales, el estancamiento de los niveles de empleo, y la creciente precarización del mercado de trabajo (Arceo, et al 2008), hace comprensible el cambio demográfico en Tierra del Fuego, y sus efectos de tensión y habilitantes para el cambio de la política territorialiana.

### 3.3 La cuasi guerra con Chile y la Guerra de Malvinas

A los cambios señalados en los puntos anteriores (macroeconómicos y tecnológicos) que potenciaron los efectos de la sancionada Ley 19.640, deben sumarse aquellos geopolíticos (casi guerra con Chile y Guerra de Malvinas), así como otros elementos que analizaremos posteriormente: transformaciones demográficas, productivas y burocráticas.

Sin dudas también aquí coincidimos con Hermida (2024) en que dentro del proceso de construcción de un orden estatal sub-nacional en Tierra del Fuego, los conflictos mencionados favorecieron en la sociedad fueguina, el alumbramiento de cierta forja identitaria, que de alguna manera nos remite a esa dimensión de la política enfatizada en un clásico trabajo de Lechner (1993) que hace a la ritualización de la vida colectiva en la isla, componente necesario simbólico necesario de todo orden socio-estatal, en estado germinal en el caso de los fueguinos.

Puesto en términos de la teoría de las corrientes múltiples, (Kingdom, 1995; Zahariadis, 2010), el régimen de política pública territorialiana encontró entre finales de los setenta y principios de los ochenta, en la cuestión del Beagle y de Malvinas, aquellos “*problemas imperiosos*” (Zahariadis, 2010:79) de la corriente política en los años en que la cuestión fueguina se reafirmaba como en la agenda macro-política.

La creciente demanda de provincialización de la sociedad fueguina, en el marco más amplio de la transición y consolidación democráticas, estuvo claramente apuntalada por una ritualidad nacionalista que bajo el autoritarismo gobernante desde 1976, se hizo sentir desde la disputa por el Beagle, hasta la Guerra por Malvinas; dimensión no menor cuando la imagen, el paradigma y las creencias sobre la política pública resultan críticas para que el cambio progrese:

*“Los símbolos de un orden mayor, es decir, los símbolos que se aplican a toda la comunidad, tienen más fuerza para causar un efecto, un significado más uniforme entre individuos y una atención más duradera. Las oportunidades de asociar con éxito las corrientes del problema, de la política y de las políticas públicas, son mayores, cuando los emprendedores de las políticas relacionan símbolos de un orden mayor con sus propuestas favoritas. (...) Por ejemplo es más probable que los símbolos que derivan del núcleo de identidad de una nación faciliten la incorporación de una política que se asocie a ellos. (...) La construcción de identidad se convierte en una importante guía para la acción” (Zahariadis, 2010:81)*

Al clima de euforia nacionalista, alimentado hasta la derrota de Malvinas, no solo por la naturaleza autoritaria y la pretensión de perpetuación política del gobierno militar, sino también, por una coalición de actores no estatales, como historiadores, periodistas, empresarios, medios de comunicación, dirigentes políticos y gremiales, Lacoste, (2004), se sumaba el considerable y contradictorio grado de apoyo popular, que aún hoy nos interpela, puesto de manifiesto en las Plazas del 30 de marzo y del 2 de abril de 1982 muy alejado de las sensaciones de los fueguinos en esas fechas y frente a los mismos hechos.<sup>64</sup>

En tal sentido, y en torno a la atención macro-política que concitará la cuestión fueguina, condición crítica que para el cambio de políticas públicas señalan True, Jones y Baumgartner, (2010) no pasará desapercibida la emergencia protagónica, (casi inexistente en el período de largo estancamiento), del actor político local, en la doble crisis de legitimación la del régimen político y la del régimen territorialiano.

Al mismo tiempo en que crecía la atención nacional en torno a la cuestión fueguina, y la política se alimentaba de un ánimo social investido de identidad nacional y fervor democrático, la apelación a una identidad fueguina, hacía lo propio en el territorio, y junto con los de índole institucional, se constituía en una estructura de oportunidad que terminará replanteando los arreglos de poder.

“*La guía de acción*” de los actores fueguinos, referenciada en la cita precedente de Zahariadis (2010) se orientará hacia el reclamo de provincialización del territorio sustentado en buena medida, en esa balbuceante identidad y en percepciones, sensaciones, representaciones y prácticas de una realidad cotidiana cercanamente trágica (Lorenz, 2020; Otero, 2022), lo que por cierto, hacía cada vez más insostenible una territorialianidad fueguina que no tuviera en cuenta los deseos de quienes la vivían:<sup>65</sup>

*“Malvinas ayudó más porque nosotros nos anticipamos al tema de Malvinas (...) porque estábamos muy enchufados con el tema de las relaciones internacionales” (...)*

---

<sup>64</sup> El 30 de marzo de 1982, tres días antes de la noticia del desembarco argentino en las islas, se produjo una concentración popular en la Plaza de Mayo para protestar contra la dictadura militar, que lógicamente terminó en una brutal represión. Ambas plazas, en las que estuve presente, configuraron y configuran un escenario contradictorio y de extremada complejidad, que nos sigue interpelando individual y colectivamente en torno a la victimización, la complicidad y/o la resistencia, razón por la cual su abordaje no excede. Un camino interesante de investigación en curso, orientado a ampliar la comprensión de esta experiencia extrema, paradójica desde la perspectiva del sujeto histórico, puede leerse en Vassallo, M. (2022). Malvinas: voces de la plaza: Los discursos de Galtieri y los pronunciamientos de los manifestantes en las movilizaciones masivas a la Plaza de Mayo el 2 y el 10 de abril de 1982. *Aletheia*, 12 (24), e123. En Memoria Académica. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.14775/pr.14775.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14775/pr.14775.pdf)

<sup>65</sup> Durante aquellos conflictos, la vida en territorio fueguino, como parte del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS) era una vida más próxima a la tragedia de la guerra (de la que no fue y de la que fue) y lejana de la euforia porteña. <https://www.elextremosur.com/nota/23670-federico-lorenz-en-el-sur-se-leia-y-se-veia-con-bronca-la-euforia-portena-por-malvinas/>

*tratando de averiguar ‘si iba a haber alguna operación en el Atlántico Sur’. El 2 de abril, el impacto fue muy grande, y a diferencia del 78, los hijos y mujeres de las familias no fueron enviadas al norte” (...) “A nosotros nos sirvió Malvinas allá. (...) Sentar a los 200 diputados para discutir una cosa nuestra, de Tierra del Fuego, bueno fue un logro de ese impacto y de la tarea que hicimos en todo el país para concientizarnos, y para aclararnos y esclarecernos y poner a todos en el compromiso de tener que ir, sentarse y votar” (Martín Torres entrevista del autor)*

*“No era por Chile (...) es el conflicto con Inglaterra del 82. Entonces yo creo que ahí empieza con la tesitura de post Malvinas (...) donde gana fuerza la provincialización” (Mariano Viaña, entrevista del autor)*

Este testimonio es elocuente de las implicancias geopolíticas y colonialistas de una guerra que se veía venir, y de su mayor incidencia, respecto de lo vivido durante la disputa por el Beagle, sobre la gravitación macro-política de la cuestión fueguina.

### 3.4 Cambio demográfico y crecimiento de la administración estatal.

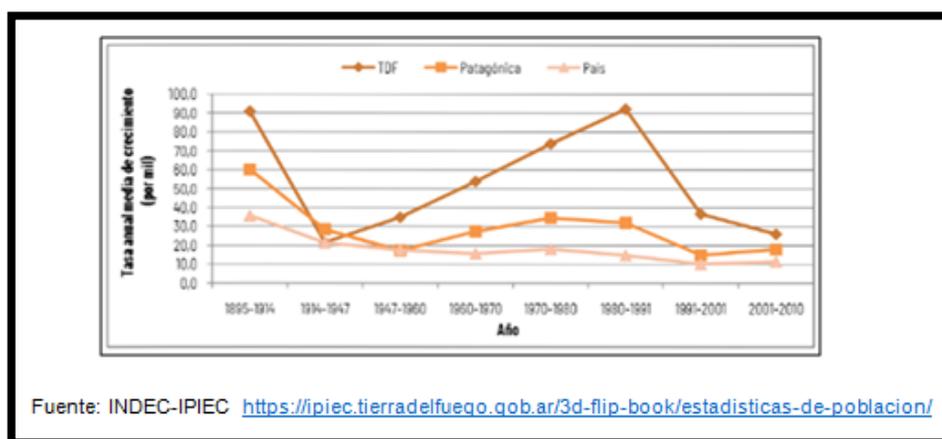
El crecimiento demográfico acelerado del territorio fueguino como impacto eficaz y directo de la 19.640, constituye un factor de cambio exponencial. Como pudo verse en la Figura 9 entre los censos de 1970 y 1991, el territorio fueguino alcanza el umbral poblacional para la provincialización, siendo precisamente en esos dos censos nacionales, cuando se registran las más altas tasas de crecimiento medio anual. (Tabla 5) (Figura 10). Esta situación, sin dudas, puso en tensión la legalidad y legitimidad del régimen de política pública vigente desde 1884, abriendo un sendero irreversible de transformaciones político-institucionales.

**Tabla 5. Tasa de crecimiento medio anual en períodos inter-censales de 1970 a 2010 en base a una función geométrica Total país y Tierra del Fuego.**

	1970-1980	1980-1991	1991-2001	2001-2010
Total País	18,1	14,7	10,1	11,4
Tierra del Fuego	73	92,1	36,5	26

Extraído de Hermida, (Van Aert y Malizia, 2013:6)

**Figura 10. Curva de crecimiento de población de TDF en relación a Región y País**



Es interesante destacar a los fines específicos de este trabajo, que los cambios macroeconómicos mencionados, -valorización financiera mediante-, produjeron en el mercado de trabajo,

*“una caída tendencial en los niveles de empleo desde mediados de los años setenta, (...) que no se tradujo en un aumento del desempleo abierto hasta mediados de los años noventa debido al predominio del efecto desaliento; (...) lo que resultó en el crecimiento de un ejército de reserva que presionó sobre los salarios a la baja” (Arceo et al, 2008:54-55).*

Ante este escenario de flexibilización laboral, y frente a la nueva y promisorio imagen del territorio que postula la política de poblamiento y de promoción industrial, no resulta difícil establecer las razones por las que parte de ese ejército de reserva optó por emigrar hacia la isla fueguina en esos años, en un episodio que, a escala menor, reproduce la lógica demográfica del proceso de industrialización en la década del 30.

La representación del territorio como *“isla de los sueños”*, es un ejemplo evidente de cambio de paradigma/imagen de la política hacia el territorio; se ofrecía como el nuevo imaginario al que apelaba el último delegado de la dictadura en el territorio, Capitán de Navío Raúl Suárez del Cerro, en su recorrida por todo el país convocando a poblar un

*“lugar privilegiado de la República donde ciudadanos podrían combinar el sueño de convertirse en patriotas pioneros y constructores de soberanía y de paso hacerse un futuro económicamente promisorio en una sociedad donde además cualquiera podría ser protagonista” (Ciccolella, 1989:1).*

En aquella isla y por aquellos años, los salarios no eran un problema.<sup>66</sup> Como señala (Roitter, 1987) el desequilibrio entre demanda laboral de las empresas radicadas en el territorio y la oferta laboral existente, obligaba a pagar a cuenta de los altos beneficios que dejaba la promoción, salarios relativamente altos y atractivos como para compensar, sin los mayores costos que implicaba la vida de las familias en un territorio en el que resultaba costoso el transporte, la alimentación y la vivienda.

Como puede verse en (Figura 10) la curva de crecimiento de la población fueguina empieza a ser visible entre 1947 y 1960 y la tendencia ascendente se consolida desde los setenta. Aunque mayor que la de etapas anteriores, la población absoluta del territorio sigue siendo relativamente escasa a inicios de los sesenta cerca de 8 mil habitantes, que ni siquiera alcanza para ser declarada municipio. Este crecimiento es el que acompaña los cambios incrementales de la política territorial con el comienzo de la planificación del desarrollo como un significativo de política pública que emerge con fuerza a partir de esos años. (Prats Catalá, 2006; Hermida, 2024)

Precisamente entre los años 1958 y 1963, lejos de prever la sanción de una ley como la 19.640 y bajo la gobernación del Capitán de Navío Ernesto Manuel Campos, se registran cambios en lo que a partir del Decreto 2191/57 firmado por Aramburu, había vuelto a ser Territorio Nacional de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Por el tipo de cuestiones problematizadas, las políticas tuvieron una impronta marcadamente desarrollista modernizante y de bienestar, en la medida en que abordó cuestiones como la construcción de escuelas, hospitales (uno en cada ciudad), asfaltado de calles, tendido de gas natural, mejora de las comunicaciones, fomento del turismo, actualidad y potencialidad de los recursos naturales (delegación local del INTA), creación del Parque Nacional Tierra del Fuego, mejora de las comunicaciones y de la conectividad terrestre entre ciudades y lugares de la isla.

Importa decir que la Gobernación de Campos se vio favorecida por la disminución de la dependencia de los recursos nacionales, debido al ingreso por regalías en el marco de la

---

<sup>66</sup> Este imaginario aceptado de manera más o menos crítica, será parte del discurso y de muchas prácticas que caracterizaron la vida de los fueguinos (sobre todo en lo que hacía al sostenimiento del fuerte vínculo con sus provincias de origen) al menos hasta que, a poco de comenzada la historia provincial, la crisis empieza a interpelar la sostenibilidad del modelo de desarrollo. En apoyo de esto la idea legendaria del “Fin del Mundo” dio pie al surgimiento de una idea complementaria e igual de cautivante, mucho más acorde a la significación social derivada de su “reconversión”, tal como reza un grafiti en el centro costero de la ciudad de Ushuaia, que desde hace unos cuantos años, recibe a quienes la visitan: ...“donde todo comienza”. <https://www.conclusion.com.ar/info-general/ushuaia-principio-de-todo/06/2023/>

política petrolera de Frondizi, y por las gestiones del propio Campos para recibir recursos de coparticipación (Mastroscello, 2008:101).<sup>67</sup>

Esta etapa de una transición impensada hasta ese momento, resultará clave en la medida en que muchas de las obras en aquellos años, permitirán afrontar el crecimiento explosivo de los decenios siguientes, cambios que a poco de iniciados pasarán a ser asuntos críticos de una agenda pública, desbordada por las presiones singulares y constantes del crecimiento inmigratorio de Tierra del Fuego.

Las mayores tasas de crecimiento demográfico medio anual que se registran a pocos años de entrada en vigencia de la 19.640, implicó, según datos censales de INDEC-IPIEC, saltar en cifras absolutas, de 13.527 a 27.358 habitantes, en el inicio del decenio de los ochenta, para iniciar la siguiente década con 69.369 (Figura 8.)

Las tasas medias de crecimiento anual son realmente significativas en los períodos 1970-1980 y 1980-1991 (73 y 92 % respectivamente) superando ampliamente las de la región y las del país, cuando por los cambios analizados en los puntos anteriores, se va consolidando el funcionamiento del modelo industrial. (Tabla 5) y (Figura 10).

Como acertadamente afirma (Hermida, 2024) para el mismo período histórico que abarca este análisis, las transformaciones desencadenadas por la Ley 19.640 dan cuenta del período de construcción de una estatidad sub-nacional en Tierra del Fuego, en referencia al clásico concepto de (Oszlak, 2011) en el que se condensan cuatro capacidades en torno a las cuales se va conformando un Estado.

La conformación del aparato administrativo, que fue acompañando el rápido proceso de poblamiento de la isla, como una de las cuatro capacidades mediante las cuales el Estado asegura su función totalizadora (Campione y Mazzeo, 1999:26), hizo posible el despliegue de la capilaridad que supone su acción en el plano micro con políticas públicas que dieran satisfacción a las múltiples demandas de un territorio particularmente hostil y en franco proceso de despegue económico.<sup>68</sup>

---

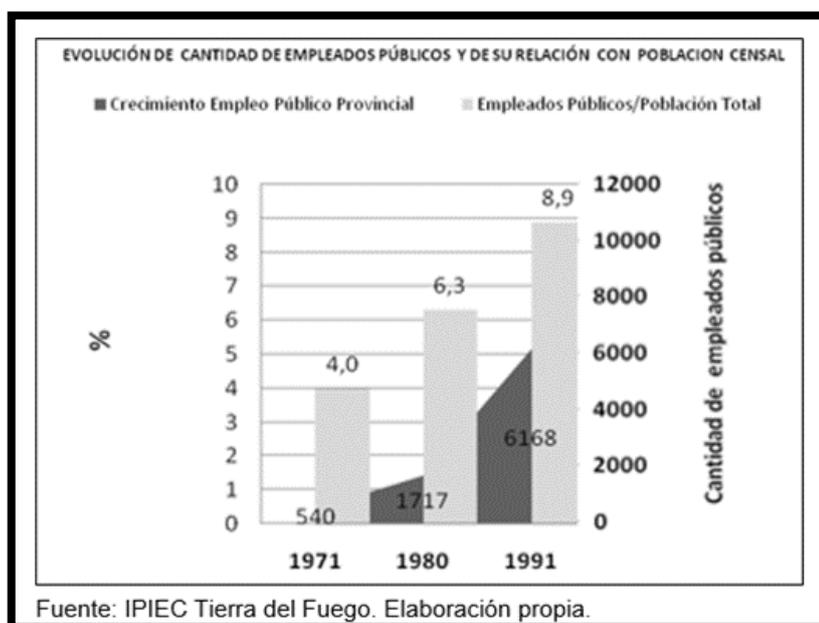
<sup>67</sup> Además de ser Gobernador del Territorio desde 1958 hasta 1963, Campos fue entre 1973 y 1976 Diputado Nacional en representación del Territorio junto a Esther Fadul de Sobrino. Los resultados de esa segunda elección nacional legislativa en el Territorio de Tierra del Fuego puede verse en [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_legislativas\\_de\\_Argentina\\_de\\_1973](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Argentina_de_1973) . Dentro de la escasa existencia de bibliografía dedicada a la gestión del Gobernación Campos, puede leerse, <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN831/831-GRONDA.pdf>

<sup>68</sup> En referencia a los Estado-Nación, y sin perjuicio de su adaptación a lo que podría considerarse un Estado de nivel sub-nacional. Las otras tres capacidades de la estatidad son: la de obtención del reconocimiento externo de otros estados (Soberanía); la de dominación (reconocimiento y aceptación del orden interno por la vía del consenso y por la del recurso legítimo y monopólico al uso de la fuerza) y capacidad simbólica respecto de una identidad y una historia común. Oszlak alude a que el desarrollo de estas capacidades requiere como condición,

El crecimiento del aparato administrativo, se aprecia durante los años del primer peronismo en el territorio, por la localización de organismos públicos y el desarrollo de obra pública (Bonnano, 2022).

El empleo público y su relación con la cantidad de población, crece a partir de la entrada en vigencia de la Ley 19.640 trepando del 4 al 6,3% entre 1971 y 1980; y es a partir de allí y coincidiendo con el momento de mayor impacto inmigratorio de la promoción industrial, cuando salta a un 8,9% entre 1980 y 1991 (Figura 11).

**Figura 11. Crecimiento de empleados públicos en relación a la población total**



Esta correlación digamos lógica, entre crecimiento poblacional y crecimiento del aparato administrativo del Estado, tiene también algo de paradójico, puesto que remite a un modelo de bienestar que se consolidará al momento de la provincialización, a contramano de su desmantelamiento a nivel nacional.

Sin embargo, esta aparente contradicción parece no ser tal, si se repara en que luego de la primera etapa de la sustitución de importaciones y de la caída del peronismo, el patrón de intervención estatal como parte del paradigma desarrollista siguió presente (Castellani, 2007:22).

---

la existencia de una economía territorial mente integrada (Mercado) condición que para nosotros puede ser entendida como una quinta capacidad. En complemento de la aclaración hecha con relación a los APA (ver nota al pie 76), tampoco corresponde aquí analizar la capacidad burocrática del Estado fueguino en ese período, que en su manifestación no autónoma, respecto de los sectores productivos beneficiados, constituye una de sus claves constitutivas. Cfr. (Hermida, 2024)

En coincidencia con esta afirmación y desde un análisis funcional del gasto a lo largo de los ciclos históricos de reordenamiento de los Estados provinciales en Argentina, entre 1980 y 2015, muestra que subsiste un significativo nivel de gasto social, impropio de fases de ajuste y achicamiento, que se corresponde con ciclos desarrollistas, donde el Estado es, *"un actor central en la integración social, lo que es mucho más visible en la Patagonia, y potencialmente explosivo en aquellas que no han transferido las cajas de jubilación"* (Cao, 2019:87) <sup>69</sup>

Considerando por ejemplo la función Vivienda y Urbanismo, puede verse que entre 1976 y 1986, se habían construido con escasa financiación del sector privado, cerca de 2.600 viviendas en el territorio, y que a través de recursos provenientes del FONAVI, (el segundo de importancia en el país luego del de Buenos Aires) estaba en ejecución desde mayo de 1986, un proyecto de construcción de 4.458 viviendas con su correspondiente infraestructura de servicios y equipamiento, lo que al mismo tiempo se articulaba con una política de adjudicación de terrenos. <sup>70</sup>

Claramente se trata de una finalidad estratégica del gasto social, en el marco de una política de poblamiento articulada efectivamente con la política de promoción industrial, como no supo ser en los tiempos de la colonización penal (Hermida, Malizia y Van Aert, 2013).

El cambio en la composición del crecimiento demográfico, que deja ver una tendencia decreciente de su componente migratorio, y creciente del vegetativo, con un efecto indirecto de los inmigrantes sobre la tasa de natalidad, es un dato que bien puede ser atribuido a la política de vivienda (Hermida, et al 2013: 4-5).

---

<sup>69</sup> A propósito de esto, también bajo el gobierno civil designado por el Presidente Alfonsín, se sanciona la Ley 244 que inaugura el régimen previsional de la Provincia, dando inicio a un tema de agenda pública que será un eje problemático y conflictivo desde los comienzos del gobierno sub-nacional. Cfr. Ramonet, G. [https://darlapalabra.com.ar/nota/963/historia de los privilegios jubilatorios en tierra del fuego por gabriel ramonet](https://darlapalabra.com.ar/nota/963/historia-de-los-privilegios-jubilatorios-en-tierra-del-fuego-por-gabriel-ramonet)

<sup>70</sup> Informe del Gobernador del Territorio Alfredo Ferro en su discurso de inauguración de sesiones ordinarias de la Legislatura fueguina el 1° de mayo de 1987 en Zamora, Benito L. Punto y Coma 1982-1992 la memoria periodística de 10 años de historia Punto y Coma SRL y Editorial Amalevi Rosario 1992 pp. 272-273. Por otra parte y como se dijo, la impronta desarrollista y de bienestar de la gestión del Gobernador Campos durante los años sesenta, no solo y lógicamente implicó aumento del gasto social en el territorio, sino que se anticipó, mucho antes de la 19.640, como infraestructura de contención del aluvión migratorio que sobrevendría una década después. Téngase en cuenta, por ejemplo que en 1977 se crea por Ley 98 el Instituto Territorial de Tierra y Urbanismo (INTEVU) organismo autárquico que tendrá la misión de todo lo relacionado con la creación de vivienda y desarrollo urbano en toda la jurisdicción del territorio nacional y cuya conducción institucional será modificada por la ley 207 de 1983 en el marco de la recuperación democrática. Recién en 1992 se transformará en organismo provincial como Instituto Provincial de la Vivienda.

### 3.6 Fluctuaciones de la estructura productiva; cambio y complejización de la estructura social.

Recordemos, que durante el período inicial y de mayor fortaleza del régimen de política pública territorialiano, el Estado nacional de tipo liberal-oligárquico, despliega en el territorio y en favor de los latifundistas “fundacionales” (De Imaz, 1972) un poder mucho que siguiendo más despótico que infraestructural (Mann, 2006).

La dominación se ejerce sobre la base de la represión y la reducción evangelizadora de los pueblos originarios, y sobre una estructura socio-ocupacional típica, compuesta mayoritariamente por población chilena, distribuida en una clase obrera rural, y en otra menos fundamental de trabajadores urbanos, demandada por una pequeña burguesía local con intereses en el comercio y la construcción propios de una época de expansión urbana ligada al Presidio.

La re-significación y la planificación estatal del desarrollo de los territorios del sur que concluyó en las provincializaciones, implicó en el caso fueguino y más allá del intento anexionista, cambios a lo largo de más o menos tres décadas (1943-1972) que se potenciarán con la sanción de la promoción industrial:

a) Crecimiento de un sector de trabajadores (técnicos, profesionales y funcionarios) ligados a la burocracia estatal y al sector privado, (Tabla 6) consecuencia lógica de una mayor presencia expansiva del Estado en el territorio y de los efectos restructurantes, asociados a los beneficios de Zona Franca y luego de la promoción industrial sobre el comercio, la construcción y la industria (Figuras 12 y 13)

En lo que hace a la (Tabla 6), se aprecia entre 1980 y 1991 una duplicación de sectores medios típicamente ocupados en actividades propias de los estamentos burocráticos y profesionales de la administración estatal, crecimiento que al mismo tiempo estará asociado a la reconfiguración de las relaciones de poder cuando la provincialización ingrese como tema agenda.

**Tabla 6. Distribución absoluta y porcentual de la población ocupada según grupos ocupacionales y posiciones de clase en Tierra del Fuego. Años 1980-91.**

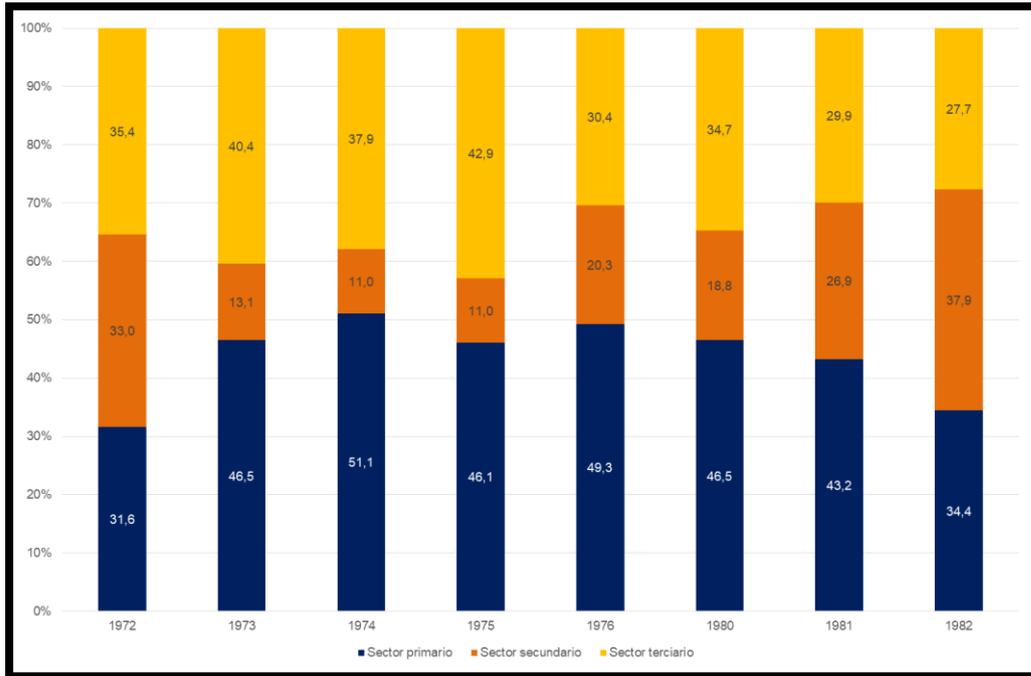
	1980		1991	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
<b>Clases altas</b>	75	0,5	724	2,4
Directivos y gerentes de nivel alto	75	0,5	724	2,4
<b>Clases Medias</b>	6.448	46,6	11.715	38,2
Profesionales autónomos y asalariados, Directivos de nivel medio y jefes de oficina	1.120	8,1	2.932	9,6
Técnicos, docentes y trabajadores de la salud, Empleados administrativos	5.328	38,5	8.783	28,6
<b>Clases Populares</b>	7.320	52,9	18.248	59,5
Obreros calificados de la industria y servicios asociados	1.093	7,9	7.071	23,0
Trabajadores del comercio y los servicios personales calificados	4.097	29,6	4.315	14,1
Obreros no calificados de la industria manufacturera y servicios asociados	256	1,8	1.612	5,3
Trabajadores del comercio y los servicios personales no calificados y Servicio doméstico	1.874	13,5	5.250	17,1
<b>Total</b>	<b>13.843</b>	<b>100,0</b>	<b>30.687</b>	<b>100,0</b>

Tomado de (Hermida, 2024:126)

Mientras que las (Figuras 12 y 13) permiten observar las fluctuaciones o reestructuraciones que hasta la provincialización y sobre todo durante la década de mayor transformación consolidan un perfil productivo en favor de los sectores industrial y terciario, lo que se explica por la diversificación productiva de los intereses locales dominantes, consolidados en las etapas anteriores de estabilidad incremental del régimen territorialiano (burguesía rural y pequeña burguesía local urbana) al amparo de los beneficios de la promoción, cuyos efectos de crecimiento del sector asalariado industrial y de complejización de la estructura socio-ocupacional incidieron también en la manifestación del conflicto social y en la organización política (Hermida, 2024),

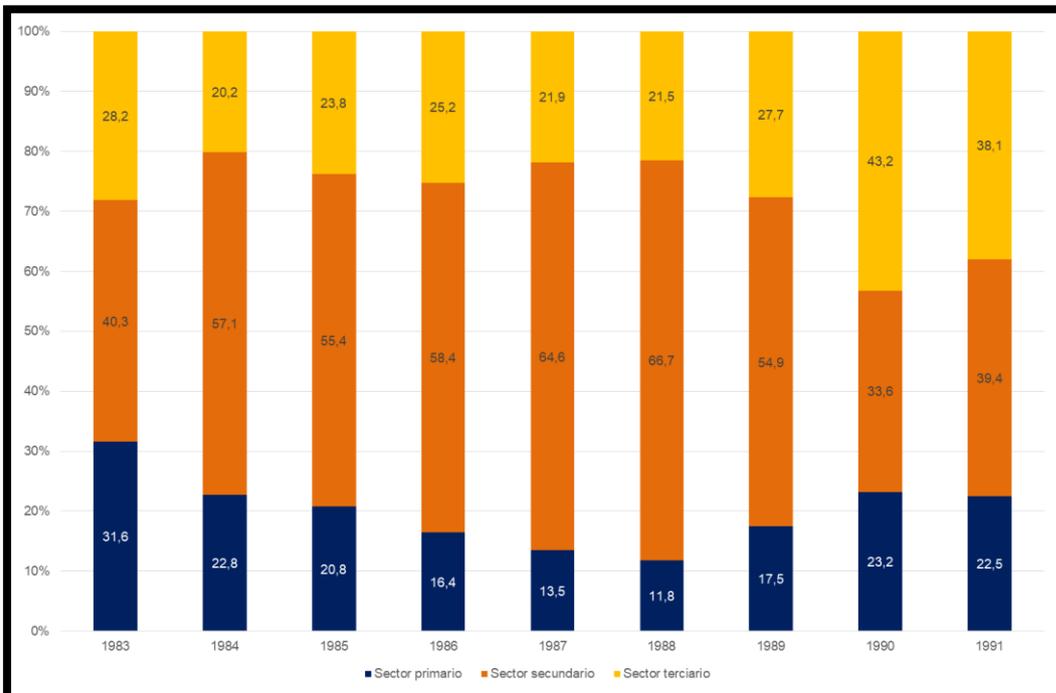
b) Tibio inicio de una actividad petrolera –mucho más significativa a partir de los años sesenta-, que si bien no llega a quebrar el patrón de estancamiento crónico de la isla (Mastroscello, 2008) sumó a su estructura ocupacional, un incipiente sector calificado y sindicalizado de trabajadores petroleros.

**Figura 12. Reestructuración productiva sectorial de Tierra del Fuego 1972-1982 Base 1970=100**



Tomado de (Hermida, 2024:111)

**Figura 13. Reestructuración productiva sectorial de Tierra del Fuego 1983-1991 Base 1970=100**



Tomado de (Hermida, 2024:124)

c) Diversificación de los intereses de la oligarquía devenida en burguesía rural” (Hermida, 2024) orientada al comercio y las finanzas, y la expansión de la pequeña burguesía local hacia actividades económicas ligadas al comercio de importación, al turismo y a la construcción, bajo amparo de los beneficios de la Zona Franca y de la acción desarrollista y modernizante de la gobernación de Manuel Campos.

La evolución del impacto de la promoción industrial, visible en los cambios y transformaciones mencionadas, no hizo más que potenciar las transformaciones de la sociedad civil fueguina que asoman con el desarrollismo en los sesenta.

Con relación a la experiencia institucional del delegado territorial con representación parlamentaria, que instituyó el peronismo en los territorios nacionales y que en Tierra del Fuego duró hasta su derrocamiento, cabe agregar que fue retomada y profundizada en 1972 en el marco de un proceso de restauración democrática que marcó el retorno del peronismo al gobierno.<sup>71</sup>

Si bien esta renovada experiencia fue nuevamente interrumpida por un quiebre constitucional (el golpe de 1976), puede decirse que inaugura una década en la cual y en paralelo a las transformaciones apuntadas, se fue conformando la sociedad política que protagonizará la doble transición en el territorio.

Ciertamente, la actividad política fueguina existía desde las Comisiones Vecinales, y la organización política y la práctica electoral se hace presente durante los años sesenta a partir de su conversión en Municipios bajo la manifestación de un pluralismo limitado y los avatares del quiebre constitucional de la época, en la que existían un partido justicialista proscripto, la UCR del Pueblo conducida por Balbín, la UCRI de Frondizi, el conservadorismo popular, la democracia cristiana y la Unión Vecinal que representa intereses locales (Mastroscello, 2008).

Digamos entonces que la de los '60 con el funcionamiento de la Zona Franca en Tierra del Fuego (Mastroscello, 2008); la de los '70 con las primeras organizaciones políticas representativas de los intereses de la oligarquía y burguesía diversificada (Hermida, 2024) génesis de lo que será el primer partido provincial (Movimiento Popular Fueguino), más la de los '80 de poblamiento, industrialización y activación democrática, serán tres décadas determinantes en la transformación de una sociedad civil plural y compleja (Varela, 2007)<sup>72</sup>:

---

<sup>71</sup> Así en las elecciones de 1973 fueron proclamados Diputados Nacionales, esta vez con voz y voto, Ernesto Manuel Campos del partido Movimiento de Integración y Desarrollo y nuevamente Esther Fadul, por el Partido Justicialista. Ver cita al pie N° 92.

<sup>72</sup> La existencia de medios de prensa gráfica, surgieron casi en su mayoría en los años sesenta, entre ellos “El Austral”, “La Argentina Austral”, “El Ushuaiense”, “El Fueguino”, acompañaron ese proceso de mayor densificación política de la sociedad fueguina (Varela, 2007:16). No obstante la notoria expansión de medios de

*“alianza entre técnicos, profesionales y funcionarios del Estado Territorial establecerá vínculos con la pequeña burguesía local. Esto permitirá gradualmente la formación de una burguesía local en crecimiento, que tenderá a dominar el aparato burocrático local. Además, con el nuevo modelo económico llegará una mayor complejización de la estructura de clases, especialmente con el aumento de los sectores populares, como obreros calificados de la industria manufacturera y la construcción, quienes serán el principal sustento del proceso de poblamiento. Asimismo, se observará la emergencia de nuevas formas organizativas en la sociedad civil. (Hermida, 2024:97)<sup>73</sup>*

### 3.5 Reconfiguración de la matriz de poder y modelo de acumulación. Burguesía Local y Burocracia estatal.

El crecimiento de la administración estatal analizado en el punto 3.4 está lejos de ser un evento menor, solo reducido a un proceso natural de ajuste y adecuación administrativa que diera cuenta de una demanda de bienes y servicios en crecimiento. En rigor, hace a la acción que el Estado despliega en un nivel micro (Oszlak, 2011) a través del impacto de sus políticas públicas en la vida cotidiana.

Pero además, y por aquella expresión weberiana respecto de que la dominación se ejerce a través de una burocracia, el desarrollo del aparato administrativo debe considerarse también en el nivel macro de la acción estatal, que hace a la dominación y a la acumulación (Oszlak, 2011) en el contexto formativo de una estatidad sub-nacional, en la que se resuelve la crisis de legitimación del régimen territorialiano.

---

prensa gráfica durante los ochenta y primeros años de los 90 no puede comprenderse por fuera del proceso que significó la construcción de una realidad atravesada por la transición de territorio a Provincia.

<sup>73</sup> Los Decretos 11.569 y 15.085 del año 1948, aprobó un contrato suscripto entre el Ministerio de Marina y la empresa Carlos Borsari, de la ciudad italiana de Bologna, para la construcción de diversas obras públicas por el término de dos años, lo que trajo además de materiales y maquinarias, a dos contingente de familias italianas (Querciali, Buiatti, Preto, Favale, Brandani, Henninger y Magni), que arribaron en los buques Génova, el 28 de octubre de 1948 y en el Giovanna C, el 6 de septiembre de 1949. Además de las obras realizadas (barrios de viviendas Almirante Solier y Almirante Guillermo Brown; frigorífico, matadero municipal, usina hidroeléctrica Río Olivia, planta fabricación madera terciada) se trató de un hecho histórico de gran impacto cultural según cuenta el Arq. Leonardo Lupiano, <https://tdfonline.com.ar/aplicacion.php?nota=22917&ai=tdfonline%7C%7C3494>, a lo que debe agregarse el impacto político en la medida en que, la decisión de dichas familias de radicarse definitivamente en el territorio, devino en la conformación de una próspera y exitosa clase dedicada al comercio y a la producción (Mastroscello, 2008:94-95) que asumirá un fuerte protagonismo en el proceso político que se abre desde la sanción de la ley 19.640 en medio de un proceso de organización política que se traducirá en la fundación de Movimiento Popular Fueguino del que saldrá el primer gobierno electo de la Provincia en 1991. Téngase en cuenta por ejemplo que Querciali fue uno de los que trajo a la Isla una copia del texto de la futura Ley 19.640 y que el contador Mariano Viaña, que en esos años había iniciado una exitosa actividad comercial y que se había desempeñado como Ministro de Economía del Territorio en la gestión del Gobernador Lloret, fue uno de los promotores y autores de la Ley (Mastroscello, 2008:165)

Como con acierto señala Vilas (1997) no hay mera reforma administrativa cuando se trata del Estado: hay siempre una cuestión política en sentido amplio, porque involucra a la matriz de poder y sus cambios en un marco socioeconómico que en este caso se anuda en una dimensión nacional-local:

*“La formalización jurídica o administrativa de la institución no diluye por lo tanto lo que ésta siempre involucra de relación de poder (...) El movimiento de una matriz de relaciones de poder a otra, por lo tanto el paso de un tipo de relación sociedad-Estado a otra y su institucionalización en otro tipo de Estado, son el resultado de la capacidad de acción política y cultural de los actores en un marco socioeconómico (...) determinado” (Vilas, 1997: 151)*

En torno a la reorientación y diversificación de los intereses económicos de los latifundistas fundacionales y de la burguesía urbana, se fue conformando un subsistema local de dominación (Favaro y Cao, 2005) apoyado en la consolidación de sus vínculos con la burocracia, en medio de una sociedad fueguina que muestra mayor complejidad social y política al compás de los efectos restructurantes de la estructura socio-ocupacional.

Como se vio en la (Figura 11) el crecimiento significativo de la administración pública del territorio a partir de los setenta, se hace más notorio en la década de intenso debate por la provincialización, lo que resulta funcional a una burguesía local diversificada hacia actividades rurales, y otras en franca expansión como las comerciales y turísticas, necesitada de capturar los espacios de decisión pública, mediante una alianza con la burocracia estatal, detrás de lo cual emergen actores políticos organizados que también son consecuencia de las transformaciones ocasionadas por la Ley 19.640 (Hermida, 2018; 2024).

Una diferencia con (Hermida, 2018), es que el debate de la provincialización no se inicia sino culmina, *“con la promulgación de la Ley Nacional Nº 23.775”* como expresión de su legalidad. A partir de allí se abre y se pone de manifiesto un proceso digamos prematuro, de inestabilidad política, que deja ver, la trama de intereses de la burguesía local, lanzada a conquistar el espacio de decisión gubernamental, a poco de iniciado el proceso constituyente y las primeras elecciones provinciales a gobernador, en el marco de la Constitución provincial sancionada en junio de 1991.

La nómina que presenta (Hermida, 2024:132) permite ver claramente el entramado de relaciones políticas entre referentes de la burguesía y dirigentes locales del Movimiento Popular Fueguino cuyo triunfo electoral en las primeras elecciones a gobernador provincial no será casual: “Carlos Alberto Pastoriza, empresario rural que fue Presidente de la Asociación Rural de Tierra del Fuego (entidad local se encuentra afiliada a la Sociedad Rural Argentina) de 1973 a 1991, año en que deja la presidencia para ocuparse como constituyente. José

Arturo Estabillo, luego de ser constituyente provincial será el primer gobernador electo de la Provincia por dos períodos, de 1991 a 1999 (...) Elena Rubio de Mingorance, presidenta y fundadora del Movimiento Popular Fueguino, antigua pobladora de Río Grande y empresaria de la región ganadera de Tierra del Fuego (...) Néstor Nogar, empresario de la ciudad de Río Grande, a su vez fue intendente de dicha ciudad. Ruggero Preto, empresario de la localidad de Ushuaia, se encuentra vinculado al sector inmobiliario, al comercio y al turismo, y Ministro de Economía del gobierno de Estabillo”.

El desarrollo de una burocracia que cualitativamente va acompañando las transformaciones sociales y económicas del territorio, será un componente necesario para la configuración de Ámbitos Privilegiados de Acumulación (Castellani, 2007) <sup>74</sup>

Los APA se estructuran como un espacio de relación entre la intervención estatal y el comportamiento empresario; un espacio “ *en donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados y sostenidos por el modo de vinculación que se establece entre el sector estatal y el privado*” (Castellani, 2007:18). La autora considera que resulta una categoría más sociológica, y por tanto más apta, que la de “monopolios no innovadores ni transitorios” (Aspiazu y Nochteff, 1995; Nochteff, 1997) para captar mejor el funcionamiento de este modelo de acumulación, en su entramado socio-político, que se va configurando en el territorio fueguino a partir de la sanción de la Ley 19.640, y que al inicio del mandato del primer gobierno provincial ya se encuentra consolidado (Hermida, 2024). <sup>75</sup>

No obstante y bajo el alcance de este trabajo, tampoco resulta necesario analizar la calidad del desarrollo fueguino, atada al funcionamiento de este modelo de industrialización, cuestión que abordada en detalle Hermida (2024).

Puede decirse siguiendo a (Castellani, 2007:23-24), que la “*la generación*” “*sostenimiento*”, “*diversificación*” y “*expansión*” de este (APA) en el territorio, en el que se articulan los

---

<sup>74</sup> Los APA se estructuran como un espacio de relación entre la intervención estatal y el comportamiento empresario; un espacio “ *en donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados y sostenidos por el modo de vinculación que se establece entre el sector estatal y el privado*” (Castellani, 2007:18) y se trata como en dicho trabajo afirma la autora, de una categoría de tipo sociológica que permite captar mejor el funcionamiento de este modelo de acumulación, que la de “monopolios no innovadores ni transitorios” (Aspiazu y Nochteff, 1995; Nochteff, 1997) para captar mejor, el entramado sociológico y político del modelo que se va configurando en el territorio fueguino a partir de la sanción de la Ley 19.640, y que al inicio del mandato del primer gobierno provincial ya se encuentra consolidado (Hermida, 2024). Los monopolios no innovadores ni transitorios, son una categoría básicamente económica que Nochteff (1997) aplica al análisis del desarrollo económico argentino sobre la base de una lectura neo-schumpeteriana.

<sup>75</sup> Los monopolios no innovadores ni transitorios, son una categoría básicamente económica que Nochteff (1997) aplica al análisis del desarrollo económico argentino sobre la base de una lectura neo-schumpeteriana.

intereses y prácticas <sup>76</sup> de empresarios, funcionarios y burócratas, en sus “*distintos niveles o grados de institucionalización, legalidad y visibilidad*” y su repercusión sobre las capacidades y desempeño de la burocracia estatal, acompaña todo el proceso que culmina en la provincialización y que al inicio del mandato del primer gobierno provincial electo, se encuentra consolidado y mostrará capacidad de reconversión (Hermida, 2024)

### 3.7 La Doble crisis de legitimación y la doble transición: Democracia y provincialización

El cambio demográfico que se produce en el territorio fueguino, como efecto deseado de la Ley 19.640, ejerce sobre el régimen de política pública dos tensiones básicas que se traducen en una crisis de legalidad (el crecimiento poblacional no admite demoras en la aplicación de la Ley 1532) y de legitimación (por la ausencia de derechos políticos en un pie de igualdad con el resto de los ciudadanos argentinos), ambas crisis potenciadas por las exigencias e implicancias del proceso de transición y recuperación de la democracia en 1983.

En sus conclusiones generales sobre su conocida obra sobre las transiciones de gobiernos autoritarios, (O’Donnell y Schmitter, 2010) vuelven a referirse al sentido genérico del concepto de transición, como movimiento que va “*de algo hacia algo diferente*”.

Aplicado el concepto al cambio de los regímenes políticos, la transición representa un intervalo que se inicia con la disolución gradual de algún tipo de régimen autoritario, (proceso en el que los arreglos de poder surgen de la relación incierta e indeterminada, que se entabla entre las concesiones que hacen los actores del orden autoritario), y las pretensiones de quienes aspiran a la democratización.

La crisis de legitimación típica de un intervalo que va de una política pública (la territorialiana) hacia otra diferente, (la de provincialización), está atravesada en el caso fueguino, por la transición democrática “por ruptura” (O’Donnell y Schmitter, 2010), es decir por las condiciones de un intervalo que, en el proceso argentino, va desde la derrota bélica en Malvinas y quiebre de la dominación autoritaria, hasta la reformulación y reinstauración del pacto democrático argentino.

En este sentido, los cambios en los arreglos de poder, a lo largo del proceso de definición de la provincialización del territorio fueguino durante el período 1972-1990, pueden comprenderse dentro de un proceso de doble transición, que dado “*la ventaja de saber lo que*

---

<sup>76</sup> Dichas prácticas típicas son: institucionalizadas a través de los actores corporativos y tradicionales; de Lobby, de características informales y no solo por parte de actores empresarios; de colonización de algunos reductos y espacios de decisión de la Administración Pública por parte de los grupos económicos involucrados; prácticas colusorias de mercado y de corrupción lisa y llana a través de intercambio de favores. (Castellani, 2007:25)

*pasó después*” (Le Goff, 1972) que ofrece toda retrospectiva histórica, se abre a la interpretación pero no a lo incierto.<sup>77</sup>

Mazzei (2011) ha diferenciado las transiciones democráticas por “ruptura o colapso” de las pactadas. En la primera situación se ubican los casos de Grecia y Portugal, aunque Argentina es el caso típico de esta modalidad. Por otro lado, las transiciones Brasil, Uruguay o Chile, suelen considerarse pactadas o negociadas, en tanto actores autoritarios no impugnados, pudieron poner condiciones al proceso de apertura y democratización de manera de preservar posiciones y decisiones en el nuevo orden.

La transición por colapso se produce, por el contrario, luego de una derrota militar externa o bien por una profunda crisis interna del régimen autoritario. Son los casos de Grecia y, en menor medida, de Portugal, a mediados de la década de 1970. Hay consenso, en ámbitos académicos, que el caso argentino es el ejemplo paradigmático de transición por colapso de América Latina.

La transición en Argentina se produce como consecuencia del fracaso de la *“fuga hacia adelante”* (O’Donnell y Schmitter, 2010:46) que significó la decisión del gobierno militar de ir a la guerra con Gran Bretaña por las Islas Malvinas en 1982. Prácticamente en el mismo momento en que se inicia el período de mayor impacto de la ley de promoción industrial en el territorio y en el que prácticamente se define la provincialización. Democratización y provincialización son procesos que deben analizarse en conjunto.

Como se planteó en la Parte 1.1 la trama de poder e intereses como otra de las dimensiones estructurales del régimen de política pública de Wilson (2000), es puesta en tensión con la emergencia de los actores locales de la provincialización, que al mismo tiempo juegan como actores de la transición y democratización.

En ese marco y como un hecho de importancia en esta tesis, para analizar y explicar el proceso de provincialización de Tierra del Fuego, es la emergencia y activación de actores locales con capacidad y recursos. Esta emergencia no puede desvincularse de las huellas politizadoras que en una sociedad civil balbuceante, dejó la experiencia del peronismo provincializador, ni de los cambios institucionales que trajo la transición democrática.

---

<sup>77</sup> La incertidumbre es una cuestión que O’Donnell advierte cuando las transiciones objeto de análisis y de teorización, no remite a regímenes instituidos sino a procesos en los cuales la institucionalización está en proceso de cambio y definición permanente (O’Donnell y Schmitter, 2010:24-25) y además agregamos, cuando el analista de dichos proceso está situado en ese mismo presente.

### 3.8 Los actores locales en la doble transición y en la doble democratización.

La emergencia del “actor político local”, inexistente o poco influyente durante la etapa más monopólica de la política territorial, es un dato significativo y relevante que en términos de acción política puede comprenderse mejor en el contexto de lo que en el punto anterior se caracterizó como una doble crisis de legitimación.<sup>78</sup>

Ya hemos dicho, que el desarrollo de una experiencia política orgánica para el ejercicio de derechos, propia de las instituciones de la democracia representativa, fue relativamente tardío en la isla fueguina (Bona y Vilaboa, 2007) en comparación con aquellos territorios que provincializados en los años cincuenta, contaban con sociedades civiles más complejas, y con mayor densidad institucional (Cao y D'Eramo, 2021; Oyarzún, 2022).

En esa década, la actividad política institucional en una isla escasamente poblada no iba más allá de Consejos vecinales y Comisiones de Fomento en el marco institucional habilitante de la ley 1532. La representación política estaba básicamente en manos de notables, designados por la autoridad territorial a propuesta de los vecinos (Varela, 2007) es decir, *“un conjunto de propietarios, funcionarios, periodistas y profesionales que formaban parte de las élites locales y pretendían representar a sus respectivos territorios”*(Gallucci, 2007: 430)

Recién en los años sesenta, y en sincronía con las elecciones nacionales fijadas por ley para el 18 de marzo de 1962, se eligen por primera vez autoridades municipales en las dos ciudades, lo que significaba poner en movimiento la actividad orgánica de los partidos políticos que de manera incipiente se había activado durante el peronismo, pero no solo como consecuencia de la ampliación de la burocracia estatal (Oyarzún, 2022), sino además por otras dos cuestiones indisociables<sup>79</sup>

Una, el efecto habilitante de la ampliación de derechos políticos en los territorios nacionales y el marcado proyecto de identificación política que significó el peronismo en el poder, lo que

---

<sup>78</sup> La expresión “actor político local” da cuenta de su emergencia, en términos de identificación de una capacidad agregada para expresar, al gobierno nacional, la demanda local de provincialización, que luego deberemos desagregar en atención a que dicha demanda tuvo dos propuestas de solución antagónicas. Claramente la emergencia clara e influyente de esa capacidad no se vio en las épocas anteriores de estabilidad y fortaleza monopólica del régimen de política pública en las decisiones sobre los asuntos del territorio fueguino.

<sup>79</sup> En 1962 resultó electo como primer Intendente de Ushuaia Carlos Rubinos y lo mismo sucederá en 1963 cuando José Finocchio resulte el primer intendente electo de Río Grande. En ambos casos se trataba de dirigentes de la Unión Cívica Radical Intransigente. Recordemos que el Partido Peronista estaba proscrito y que la UCRI era un desprendimiento de la Unión Cívica Radical que giraba en torno al posicionamiento respecto del Golpe del 55 y de la situación del peronismo. En el caso de Carlos Rubinos no pudo asumir por el derrocamiento del Presidente Frondizi. En el caso de Finocchio, si bien fallece al año siguiente, el gobernador del territorio decide impugnar y disolver el concejo deliberante.

<https://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2006/10/12/7041-el-intendente-al-que-no-lo-dejaron-ser>  
<https://tanu-este.com/jose-finocchio-electo-por-el-voto-popular-del-pueblo-como-intendente-de-rio-grande/>

necesariamente se tradujo en una mayor conflictividad política que marcó la inestabilidad institucional y el clivaje fundamental de la sociedad argentina hasta 1983.

Otra, no solo por el soporte institucional que le aportó la recuperación de una democracia inédita en la historia del territorio, sino por el impulso de los cambios demográficos y socio-productivos generados por impacto de la promoción industrial, a lo que se sumaban los eventos geopolíticos externos que preocupaban a una sociedad fueguina que se hallaba en plena transformación.

Precisamente y medio de una relación Estado-Sociedad que gana en densidad y complejidad, se redefine la relación entre los viejos actores del territorio y aquellos que emergen, lo que irá configurando un subsistema de dominación local (Favaro y Cao, 2005) como la otra cara no burocrática de lo estatal.

*Esa “densidad institucional que fue ganando la provincia de Tierra del Fuego llega a un punto culmine en el desarrollo y advenimiento de la democracia que brindará el contexto del debate sobre la configuración del Estado local sea sustantivo”, haciendo del Parlamento la caja de resonancia nacional (Hermida, 2024:107) merece por su gravitación decisiva en el cambio del régimen territorialiano una mayor consideración.*

La naturaleza incremental de los cambios institucionales contemplados en la propia Ley 1532 que significaron las reformas del peronismo en los territorios en el marco de la Constitución del 49, (ampliación de derechos políticos con la conformación de delegados territoriales con voz y sin voto en el Congreso Nacional y la participación de los ciudadanos de los territorios en las elecciones nacionales de 1951 y 1954) tuvieron como ya se señaló, un impacto enorme sobre la transición hacia la provincialización. Sin dudas este evento inauguró un sendero de politización progresiva e irreversible.<sup>80</sup>

Vale insistir en que esto no significa la ausencia de política antes de la irrupción del peronismo en el territorio, ni por ende, inexistencia de intereses corporativos empresariales, eclesiásticos y castrenses, presencia que confirman, por ejemplo, Varela (2017; Arévalo 2019).

---

<sup>80</sup> Ya se hizo alusión a la figura creada en el marco de la Constitución del 49, entre los años 1951 y 1955 la figura de los delegados territoriales que representaron a sus territorios en el Congreso Nacional con voz y sin voto, y que activamente participaron en los debates sobre las provincializaciones. Cabe agregar que a partir de la promulgación de la ley 19.895 de 1972 y de las elecciones de 1973, la representación del territorio fueguino pasó a ser a través de diputados nacionales con voz y voto y voto. Ernesto Manuel Campos del partido Movimiento de Integración y Desarrollo y Esther Fadul por el PJ. (Varela, 2007) Por medio de esta instancia representativa, los Diputados Martín Torres (PJ) y Adolfo Luis Sciarano (UCR) presentaron en 1984, ante el Congreso de la Nación, los primeros proyectos de provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur” (Varela, 2007:10)

Ni tampoco, -a pesar del tutelaje ejercido por la ley 1532-, ignorar la de algunas asociaciones civiles, sobre todo de inmigrantes (italianos, españoles y chilenos) que expresaban ante los funcionarios, las necesidades de políticas sociales y de servicios, para mejorar las condiciones de vida en la isla, a través de las autoridades existentes.

La idea de “peronización” en referencia a la estrategia de enraizamiento del peronismo en los territorios, suele leérsela en clave formativa y de organización como por ejemplo lo hace (Mackinnon, 2002 cit. en Bonnano, 2022). Sin embargo puede también leerse en clave de Laclau (2014) atendiendo a las lógicas que a partir de su impronta, operaron en una subjetivación política antagónica como manifestación agonal de lo político. Peronización y desperonización fueron las dos caras del surgimiento de la política en una sociedad que mostraba señales de movilización.

Como se señala en un trabajo dedicado a analizar el proceso de des-peronización en la Patagonia a través de las comisiones investigadoras que se conformaron durante la “Revolución Libertadora”, se trató de acciones que contaron *“con una sociedad movilizada que colaboró activamente con la intervención federal como parte del aval al pacto proscriptivo, evidenciando la escasa valencia del concepto democracia como rasgo dominante”* (Ruffini, 2016:61)<sup>81</sup>

Por tanto, en el campo de la organización como en el del discurso, puede decirse entonces, que la experiencia del peronismo sacudió la vida política de una sociedad territorialiana sin identidades y tradiciones políticas fuertes (Bona y Vilaboa, 2007; Arévalo, 2019), caracterizada por la existencia de una escasa clase obrera no agremiada, por la presencia de la Marina, con una emergente clase media urbana y una élite mercantil y terrateniente, (Bonnano, 2022:75-82); contexto que hacía del “pueblo”, un significante vacío y por tanto

---

<sup>81</sup> En cuanto al análisis de Mackinnon (2002) se apoya en la idea de la existencia de una tensión entre un polo de organización democrático y otro carismático o verticalista. Por otro lado, ya nos hemos referido oportunamente a la problematización que orienta las investigaciones sobre la construcción periférica de los peronismos. No sorprende que las primeras elecciones de Intendentes de Ushuaia y de Río Grande, hayan sido en una década de proscripción del peronismo como la de los sesenta. Ver <https://www.ushuaia-info.com.ar/articulos/intendentes-de-ushuaia.php> <https://www.surenio.com.ar/intendentes-de-rio-grande-desde-el-ano-1969/> y que la regularidad y estabilidad en esos cargos, se haya alcanzado de la mano de las exigencias de la doble transición y democratización. El Primer Cuerpo de Concejales de Río Grande, se constituye en octubre de 1963 disuelto por el gobernador del territorio como consecuencia de una supuesta falta de representatividad luego de la muerte del primer intendente elegido por voto popular Juan Finocchio, quién comenzó su carrera política como Presidente de la Comisión de Fomento en 1950 hasta 1956. <https://concejoriogrande.gob.ar/historia/> y <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1471.21/S/PD> Ya por objetivos asociados a la promoción industrial y a las consecuencias de la puesta en vigencia de la Ley 19.640, la creación de la Comuna de Tolhuin, se produce en 1972 y recién en 2012 por crecimiento poblacional, es declarada Municipio.

semióticamente disponible. Desde ya que las transformaciones asociadas a la Ley 19.640 tendrán también su correlato en lo político.<sup>82</sup>

En ese sentido, la experiencia de los delegados territorianos que rigió entre 1952 y 1955- fue una experiencia ciudadana inédita y de alguna manera fundacional que *“sirvió para que los territorianos participaran en la sanción de las leyes que tenían por fin cerrar el ciclo de la territorialización iniciado en la segunda mitad del siglo XIX”* (Varela, 2015:10).

Como se dijo anteriormente, esta experiencia interrumpida por el quiebre institucional de 1955, será retomada y ampliada en cada ciclo de restauración de la democracia representativa y especialmente a partir de las implicancias de la doble transición.<sup>83</sup>

Como deriva de la Constitución del 49 con su ampliación de derechos políticos, y de la política provincializadora que involucra directamente a los habitantes de los territorios, se *“habilita un proceso de movilización política, afiliaciones, creación de unidades básicas y presencia de delegados nacionales que impulsaron la vida partidaria a la vez que tendieron a nacionalizar el debate”* (Bona y Vilaboa, 2007:168) y los que vendrán desde 1971, cuando el gobierno nacional decide derogar la Ley 18.588 que había declarado al territorio fueguino como Área Aduanera Especial, antesala de la ley de promoción industrial.

En palabras de Mariano Viaña,

*“Ese fue un golpe duro (...) perdíamos el régimen aduanero que tanto había beneficiado a la región. Fue entonces cuando nos pusimos manos a la obra para desarrollar un nuevo modelo que considerara las particularidades de Tierra del Fuego (...) fue un punto de inflexión, que unió a diferentes sectores de la provincia en un esfuerzo conjunto. Todos, desde la Sociedad Rural hasta las Cámaras de Comercio y referentes locales, estábamos unidos por un objetivo común: sobrevivir y prosperar bajo un régimen especial”.*<sup>84</sup>

El desarrollo de una trama de actores políticos locales tuvo una segunda etapa de mayor dinamismo, a partir del impacto de la promoción industrial. Bajo una lógica que puede asimilarse a la de la Argentina de principios de siglo, la migración interna trajo consigo,

---

<sup>82</sup> Finalmente y esto puede ser una hipótesis tentativa de futuras investigaciones, el surgimiento de un partido político que disputará al peronismo la representación del significante “pueblo” en Tierra del Fuego, la AV y la Unión popular Fueguina, luego MoPoF, no podría explicarse por fuera de esta lógica antagónica en el territorio en proceso de provincialización, lo que de alguna manera se pone en evidencia en la primera competencia electoral desde que Tierra del Fuego es Provincia.

<sup>83</sup> Ver Nota al pie 91.

<sup>84</sup> Deja entrever la trama de intereses que en los setenta ya se había desarrollado en el territorio, al momento en que se derogaba la Ley <https://finnovafueguina.ar/el-nacimiento-de-la-ley-contado-por-uno-de-sus-creadores-primera-entrega-de-la-serie-descubriendo-la-19-640/>

además de expectativas de futuro, hábitos de cultura política de sus lugares de origen. En muchos casos de la mano de jóvenes profesionales con un pasado de militancia universitaria.

Aún en medio de las restricciones impuestas por la dictadura desde 1976, el impulso renovado de la actividad política en el territorio no tardaría de abandonar su latencia para ponerse de manifiesto en el contexto de la “doble transición” democrática:

*“Yo llegué en el 76 aquí, pero ya había antes una actividad política relacionada con la provincialización. En realidad, quienes habían vivido ya la provincialización por ley 14.408 (...) y luego el retroceso, el regreso al territorio nacional, tenían y eran jóvenes en aquel entonces o muy jóvenes, les había quedado picando la idea (...) Así que había ahí un germen que nos sirvió como guía para reunirnos, porque hacíamos todo pensando en eso bueno, cuando vuelva la democracia, cosa que era muy lejano, ni se soñaba, pero los sueños nunca se pierden.” (Adrián de Antueno, entrevista del autor)*

85

*“nosotros nos veníamos preparando de mucho tiempo antes, tenemos una actividad política clandestina, no se puede denominar de otra manera porque no se podía desarrollar la actividad política” (De Antueno, entrevista del autor)*

*“era embrionario todavía aquello, era una discusión, era un debate, era enfrentar el temor de la gente que decía no, ¿cómo vamos a hacer política si está prohibido? Entonces era una cosa que no era algo masivo la idea de la provincialización, la idea de la política, la idea del peronismo. (Martín Torres, entrevista del autor)*

Cuando en 1983 se producen cambios institucionales en el territorio, que la ley 1532 preveía desde su sanción un siglo antes, no solo se contaba con la población legalmente exigida, sino con una comunidad organizada y con capacidad para formular y canalizar demandas en dirección a la introducción de dichos cambios y de aquellos sustanciales en una política de provincialización.

La restitución del procedimiento para elegir diputados nacionales del territorio, que se había implementado en 1973 y luego interrumpido con el golpe del 76, permitió a Tierra del Fuego, elegir como sus representantes a los Diputados Martín Torres (PJ) y Adolfo Luis Sciurano (UCR) quienes dieron inicio con la presentación de sendos proyectos, a la discusión parlamentaria sobre la provincialización de Tierra del Fuego.

---

<sup>85</sup> En el marco de las huellas politizadoras del peronismo en el territorio, por aquellos años setenta, más precisamente entre 1973-1974 y a poco de aprobada la Ley de promoción industrial, circulaba en el Concejo Deliberante del Municipio de Río Grande, un Proyecto de Constitución Provincial, elaborado por el PJ, según surge de Imagen documental JPG 089 aportada por De Antueno (2015).

Si se tiene en cuenta la simultánea conformación de la legislatura Territorial en 1983, puede decirse que la transición democrática, significó la emergencia de una estructura de oportunidad prácticamente inédita en la historia del territorio, y la visibilización y empoderamiento del “actor local”, y por ende un nuevo arreglo de poder local y en su relación con el gobierno central, para dar salida a una emergente crisis de legitimación, claro indicio del quiebre de lo que hasta ese momento había sido un monopolio de política pública.

Precisamente, y a poco de restablecida la institucionalidad democrática, la creación y puesta en funcionamiento de la Legislatura Territorial en 1983, (mecanismo de representación política previsto en la aún vigente Ley 1532) se leía como el principio del *“fin del ciclo territorialiano”, “a partir de lo cual ya nada sería igual”* por cuanto *“los presupuestos y las principales medidas estructurales y económicas pasaban a ser cuestiones de debate previo”* y en un contexto de recuperación de la gobernabilidad de la democracia representativa, que debía extenderse al gobierno de los fueguinos, caracterizado por la *“coexistencia de un Poder Ejecutivo no electo, con representantes del pueblo elegidos democráticamente”* (De Antueno, 2015: 194).

Las 15 bancas en juego se distribuyeron de la siguiente manera: 6 para la UCR (Jorge Amena, Carlos Bericua, Enrique Brisighelli, Fernando Elicabe, Adolfo Merniés y Tulio Herrera (presidencia); 6 para el PJ (Carlos Andino, Aída Chavez, Dora Chelaliche, Oscar Noto, Omar Prada e Ignacio Sosa; y 3 para AV-UPF luego MoPoF (Edgardo Iribarne, Ernesto Lofler y Horacio Sandoval. (Zamora, 1992:414-416)

Esta estructura de oportunidad asociada a la doble transición democrática, se ofrece en el caso puntual de Tierra del Fuego, asomaba como óptima para el actor local, en la medida en que aporta y redistribuye para su aprovechamiento, prácticamente toda la gama de recursos que se ponen en juego en la promoción del cambio de política pública. Sobre la base de la enumeración que hacen Sabatier y Weible (2010: 218-219) estos recursos serían:

- a) Posiciones de autoridad legal (cargos) para tomar decisiones e influir sobre la política pública en lo local y en la relación con el gobierno central.
- b) Aprovechamiento de una opinión pública local lo suficientemente sensible como para sumarla a favor de la provincialización.
- c) Información clave y privilegiada a partir de especialistas y asesores.
- d) Capacidad de movilización social.
- e) Recursos financieros
- f) Liderazgos.

*“Fue fundamental, el que existiera por primera vez, -nunca hubo en un territorio nacional una legislatura que duró ocho años-, una legislatura territorialiana, con un poder*

*ejecutivo nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional (...) Es decir, los únicos electos éramos nosotros, bueno yo era representación del Pueblo de Tierra del Fuego. (...) Había una representación legítima, institucional, que era la legislatura de Tierra del Fuego [y eso desmoronó el proyecto de Alfonsín de provincializar únicamente la isla grande de Tierra del Fuego]” (Adrian de Antueno, entrevista del autor) <sup>86</sup>*

*“eso ayudó mucho (...) “fue moviendo la cosa hacia adelante y ayudó a ir creando conciencia” (Mariano Viaña, entrevista del autor)*

En paralelo a la elección presidencial del 30 de octubre de 1983, los fueguinos votan por primera vez para conformar la primera legislatura territorial. La incidencia de un cambio institucional previsto en la incrementalidad de la propia ley de 1884, tuvo una incidencia determinante en el proceso de provincialización y en su fase decisoria con la sanción de la ley que cerró el secular ciclo territorialiano en Tierra del Fuego (Tabla 7).

Esta elección, junto con la designación por el Presidente Alfonsín, mediante Decreto presidencial 119/83 del 10 de diciembre, de Ramón Alberto Trejo Noel, como Gobernador del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, fueron hitos clave de la doble transición; importante e inédita expresión local de la democratización del país y un factor habilitante fundamental para el cambio de política pública. <sup>87</sup>

En esta elección la UCR, el PJ y AV-UPF, resultaron: primero, segundo y tercero, en ese orden, y concentraron el 91% de los 10.253 votos emitidos. <sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Los corchetes son nuestros. Más adelante analizaremos los proyectos promovidos por las dos coaliciones promotoras de la provincialización del territorio fueguino. en torno al clivaje “Provincia Grande” vs “Provincia Chica”.

<sup>87</sup> Hermida (2018) destaca que desde 1884 y hasta ese nombramiento en 1983, el territorio tuvo 32 gobernadores militares, 28 de los cuales pertenecieron a la Armada, cuestión digamos natural teniendo en cuenta su historia fundacional y el hecho de ser Gobernación Marítima desde 1943. Por razones históricas y legales, el perfil de dichos nombramientos primó también bajo gobiernos constitucionales elegidos por sufragio popular, pero en algún sentido, la recuperación de la democracia, vista desde un territorio que se desarrollaba económica y políticamente, y que había sentido de cerca la angustia por la Guerra de Malvinas y por la casi guerra con Chile, hizo de la designación de gobiernos civiles un elemento más de la doble transición.

<sup>88</sup> Zamora (1992) sostiene además que por “razones de evaluación de la situación política”, dicha elección quedó fijada por Ley 19970, para el 25 de mayo de 1977, las que nunca llegaron a realizarse como consecuencia del golpe de 1976.

**Tabla 7. Transición democrática y elección de Legisladores del Territorio 30/10/1983**

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	Participación %	
UCR	3.613	35,24 %	91%
PJ	3.561	34,73 %	
Agrupación Vecinal-Unidad Popular Fueguina	2.141	21,03 %	
Movimiento de Integración y Desarrollo	440		
Partido Socialista Auténtico	152		
Partido de la Democracia Cristiana	132		
Frente de Izquierda Popular	74		
Partido Obrero	58		
Unión de Centro Democrático	56		
Partido Socialista Popular	26		

Elaboración propia en base a Zamora, 1992: 412)

La participación que se produce en dicha elección muestra el considerable grado de desarrollo orgánico y político de un proceso de socialización política, cuya génesis hemos ubicado desde el primer peronismo en el territorio; su resultado deja ver la buena performance electoral y prácticamente bautismal, de la AV-UPF (futuro Movimiento Popular Fueguino) como expresión que busca interpelar cierta voz e identidad de una sociedad fueguina en transformación, con demandas crecientes de participación en reclamo de poner fin a una cuestión política monopolizada por el gobierno central.

La consulta popular de 1984, convocada por el Gobierno de Alfonsín, resulta ser un caso claro de aprovechamiento del recurso de autoridad legal por parte de un actor local que representa los intereses de los fueguinos, bajo condiciones que no son las mismas que las de la época de delegados de los territorios con voz y sin voto.

Dentro del total de proyectos presentados por los Diputados de la Nación, hubo dos, uno de ley y otro de declaración, presentados por quien en ese entonces era Diputado del (PJ) por el territorio, Carlos Martín Torres, quién será un protagonista decisivo en el proceso provincializador.<sup>89</sup>

En cuanto al Proyecto de Ley, se encomendaba al Poder Ejecutivo Nacional, la realización de una consulta obligatoria orientada al *“arreglo definitivo de los límites del Territorio de la Nación en la zona del Canal de Beagle”* e incluir también *“el arreglo del pago de la deuda externa”*. Al mismo tiempo, en su Art.7 solicita se faculte *“al gobernador del Territorio Nacional de la Tierra*

<sup>89</sup> Se trata de un legislador que encabezará una de las coaliciones promotoras de uno de los proyectos de provincialización y que será el último Gobernador del Territorio designado por el Poder Ejecutivo, antes de la primera elección popular

*del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, a convocar a la realización de la consulta en la misma fecha en que lo haga el Poder Ejecutivo para la Capital Federal”<sup>90</sup>*

Por otra parte, en el Proyecto de declaración cuya finalidad era un pedido de informes al Poder Ejecutivo a los efectos de informar, aclarar y transparentar todo lo relativo al proceso negociador que se venía manteniendo desde la actuación de los gobiernos militares con Pinochet, sobre “*el mal llamado asunto Beagle*”<sup>91</sup> (Zamora, 1992: 87).

El propio diputado Martín Torres, autor del proyecto, parece corroborar nuestra interpretación al decir en la entrevista que:

*“el proceso de provincialización estaba lanzado antes de la emergencia del conflicto con Chile (...) conflicto que no operó como un freno (...) Estamos en una zona de conflicto todavía, y nuestra idea de provincializar es la idea de argentinizar, de darle una continuidad institucional a un territorio en conflicto (...) aunque por cierto sirvió para que el proyecto de provincializar, fuera ganando apoyos”*

La estructura de oportunidad sobre la cual operan necesariamente las coaliciones de actores, es un tema de discusión disciplinar, que forma parte de la revisión crítica que de su propia teoría realizan Sabatier y Weible (2010), lo que por cierto no puede ser abordado aquí. No obstante pueden hacerse algunas consideraciones previas desde las cuales ensayar y adecuar su aplicación al caso fueguino.

Si las estructuras de oportunidad están determinadas por la funcionalidad de la relación entre apertura política y consenso, es lógico que la conformación y desempeño de las coaliciones, como el análisis de dicho proceso, no puede abstraerse de la naturaleza autoritaria, pluralista o corporativa del régimen político (Sabatier y Weible, 2010:216).

Este supuesto habilita a pensar que la “doble transición” (democracia y provincialización) puede ser un caso empírico singular, con actores fueguinos que son parte de la reconstrucción democrática pos-autoritaria al mismo tiempo que promotores de una política de provincialización.

---

<sup>90</sup> Ídem anterior pp.85-86. El proyecto presentado a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, el 8 de febrero de 1984 contó con el apoyo de los diputados Adam Pedrini, Miguel Unamuno, Diego Ibañez, Julio Bárbaro y Alberto Melón. El tenor del proyecto nos sugiere profundas diferencias con intervenciones de los representantes del territorio en etapas anteriores, lo que de alguna manera da cuenta del mayor empoderamiento relativo que tenían los diputados del territorio en la doble transición.

<sup>91</sup> Esta expresión reprobatoria, connota de alguna manera el posicionamiento de un representante en el Congreso Nacional de los ciudadanos del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, respecto de que el asunto del Beagle no es ni más ni menos que una parte importante de la cuestión fueguina, en la que están involucrados los intereses de la Nación y la vida de quienes habitan la Isla Grande.

Si bien la “doble” transición introduce de alguna manera una complejidad no contemplada en (O’Donnell y Schmitter, 2010) cabe tener en cuenta el rol que los partidos políticos juegan en las transiciones y el mayor o menor protagonismo que en cada caso empírico, pueden tener a la hora de identificar las coaliciones que compiten por imponer una determinada política pública:

*“la perspectiva de elecciones futuras vuelve a poner a los partidos en el centro del escenario político, en una posición de prominencia que seguirán ocupando durante algún tiempo (...) momento heroico que se produce antes, durante y después de una elección fundacional”* (O’Donnell y Schmitter, 2010:107)

La transformación institucional, fue impulsada por la densificación de la sociedad civil asociada al impacto demográfico de la promoción industrial *“se expresa en el debate parlamentario nacional donde se instala la necesidad de conformar el Estado de la Provincia de Tierra del Fuego”*. Hermida (2024: 118)

En tal sentido, y en el contexto de la doble transición y democratización que da contenido histórico a la crisis de legitimación del régimen de política territorial, la dinámica de conflicto por la política de provincialización puede leerse bajo una lógica de coaliciones promotoras con algunas adaptaciones al caso empírico.

La centralidad de los partidos políticos en la doble transición del proceso fueguino es bien visible, lo que nos habilita a “moldear” el concepto de coaliciones promotoras atendiendo como lo hace (Martinon Quintero, 2007) en su análisis de la política de drogas en España, a la centralidad que ganan los partidos políticos en la discusión parlamentaria, en países que como Argentina y para la misma época, están viviendo procesos de consolidación democrática, en el que se inserta en nuestro caso, la democratización del territorio fueguino.<sup>92</sup>

No resulta difícil comprender en el marco de una doble transición y consolidación de la democracia, el predominio mayoritario de una voluntad democratizadora y provincializadora, representada visible y centralmente en los partidos políticos, sin perjuicio de reconocer detrás de dicho protagonismo, la de otras organizaciones de una sociedad civil visiblemente transformada (cámaras empresariales, dirigentes políticos, sindicatos, medios de comunicación, burocracia, expertos) involucradas en el debate sobre la provincialización (Hermida, 2018; 2024), en tanto y en cuanto, *“durante este período fueron numerosas las*

---

<sup>92</sup> El autor encuentra tres coaliciones en torno a los principales partidos españoles (PSOE, Partido Popular e Izquierda Unida). La adecuación del marco de las coaliciones promotoras al caso de regímenes democráticos con variable grado de apertura política y de consenso, es entre otras mencionadas en Sabatier y Weible (2010) una problematización a la que se refiere Cruz Rubio (2010:23) en su mención a Lijphart (1999).

*instituciones políticas, gremiales, empresariales y de la sociedad civil que se expedían por la pronta Provincialización del Territorio Nacional”*<sup>93</sup>

Sin embargo y quizás por tratarse de cuestiones propias de las políticas públicas de tipo constituyente (Lowi, 1972), que ya hemos caracterizado, fue mucho más visible la participación de legisladores, funcionarios y expertos, respecto de lo que en ese momento podía sintetizarse como representación formal de la voluntad y el deseo de los habitantes de la isla fueguina.<sup>94</sup>

Precisamente y en referencia a la Multipartidaria, que empezó a funcionar en 1981, poco antes de la fuga hacia delante que significó el intento de recuperación de las Malvinas, Martín Torres entiende *“que tuvo acá una presencia importante como espacio de discusión y consensos sobre los temas fueguinos”*

Es así que, en torno a la política de provincialización de Tierra del Fuego, y sobre la base del tratamiento y aplicación que del concepto hacen (Larsen, Vrangbaek y Traulsen 2006 cit. en Sabatier y Weible (2010:216), pueden identificarse dos coaliciones promotoras digamos acotadas, con *“bordes menos definidos”*, que hacen menos nítida o visible, la cooperación de otros actores, y que tienen en los partidos políticos sus *“centros sólidos”* y visibles.<sup>95</sup>

La utilización de un concepto que es tan distintivo como debatido dentro de un marco de teoría sometido a constantes aclaraciones e innovaciones (Sabatier y Weible, 2010:211), se justifica más allá de la menos preponderante cooperación de actores no partidarios, por la centralidad que adquieren en la disputa parlamentaria por la política de provincialización del territorio fueguino, los dos partidos políticos claves de la doble transición y democratización en Argentina.<sup>96</sup>

La discusión en torno a la provincialización de Tierra del Fuego, deja ver claramente la existencia de algunos de los supuestos que asume el marco de las coaliciones promotoras,

---

<sup>93</sup> En <https://www.ushuaianoticias.com/2021/04/25/provincializacion-el-proceso-historico-para-constituir-tierra-del-fuego/>

<sup>94</sup> Durante las Primeras Jornadas de Provincialización de Tierra del Fuego realizadas en la Ushuaia de 1986, y en una de las pocas exposiciones en las que se hacía expresa mención a la cuestión de la Antártida y Malvinas, el experto y funcionario oficial del Gobierno Federal Juan V. Sola, aludía a la presencia de un “Ustedes” que estaba esperando escuchar las razones por las cuales no se podía llevar adelante una provincialización que incluyera a dichos territorios. (Zamora, 1992:628)

<sup>95</sup> Larsen, Vrangbaek y Traulsen (2006) se refieren a coaliciones en regímenes corporativistas sin referirse también a situaciones de transición democrática como el caso de Argentina, en el que el rol de los partidos políticos fue central sin perjuicio de la participación menos nítida de otros actores no partidarios (expertos, burócratas, periodistas etc. que no han sido incluidos en el análisis.

<sup>96</sup> Precisamente, y contrariamente a lo que sucede en el caso de la provincialización, la debilidad de los partidos políticos es uno de los aspectos más cuestionados dentro del marco de las coaliciones promotoras debido a que asume y generaliza las características del pluralismo político norteamericano, a lo que se suma la existencia de grupos de interés organizados y múltiples instancias de toma de decisiones. (Cruz Rubio, 2010:23-24)

más allá del visible y nítido encapsulamiento partidario que asume en la dinámica de los actores en el caso fueguino:

a) Dos sistemas de creencias antagónicas (en lo ideológico y en lo que hace específicamente a la política de provincialización) representados en las coaliciones/partidos que pugnan por la obtención de aprobación parlamentaria<sup>97</sup>

b) Una temporalidad suficiente (algo más de una década) en la que se registran shocks externos, transformaciones y aprendizajes, que inciden en el cambio y en la reconfiguración de las creencias en las que se sustentan las políticas que cada coalición promueve. Sin duda, los shocks externos asociados a Malvinas y al Beagle, a las transformaciones apuntadas y en gran medida desencadenadas por la Ley 19.640, y el aprendizaje de los actores, ligado a la experiencia y a la información que surge de la nueva realidad, están presentes en el proceso fueguino.

c) Una estructura de oportunidad determinada por el grado de apertura democrática (Lijphart, 1999 cit en Cruz Rubio, 2010:23) de la doble transición, que ofrece a actores diestros, recursos para influir en el proceso decisorio y de aprobación de la política de provincialización.

### 3.8.1 Coaliciones, estructura de oportunidad y recursos en la doble transición.

En apretada síntesis, el marco de las CP plantea que sobre la base de creencias compartidas, los actores cooperan sobre estructuras de oportunidad que ofrece la apertura del sistema político, para un mejor aprovechamiento de sus capacidades y recursos, con el objetivo de superar obstáculos y lograr la aprobación de una política pública que se considera mejor que la que promueve la coalición opositora. (Ver punto 1.4.1.3).

En el marco de la adaptación conceptual a las particularidades del caso fueguino, las dos coaliciones promotoras antagónicas, son las que tenían como su centro sólido y visible al Partido Justicialista (PJ), y a la Unión Cívica Radical (UCR) como partido de Gobierno.

En lo que hace a la estructura de oportunidad, está dada sin dudas, por la apertura democrática de la doble transición, es decir aquella que implican los cambios institucionales en el propio territorio y a nivel nacional, lo que se traduce en recursos típicos que los actores

---

<sup>97</sup> En realidad se trata de una traducción simplificada de lo que los autores llaman "*deep core beliefs*" referidas en general a cuestiones normativas, ontológicas y axiológicas, y "*policy core beliefs*" que tienen que ver con la cuestión problemática que aborda la política pública (percepciones, estrategias etc. Hay además un nivel constituido por aspectos secundarios de la política como su diseño institucional,

políticos del territorio tienen a disposición: a) *autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas*, b) *Manejo y conocimiento de la opinión pública sobre la propuesta* c) *Información asociada al asunto de política pública* d) *Grupos movilizables*, e) *Recursos financieros* y f) *Liderazgo* (Sabatier y Weible, 2010:219)

Esta estructura de oportunidad que la doble transición le ofrece a la dirigencia fueguina, estuvo acompañada por más de una década de aprendizaje social y político obligado, ante las cuestiones sociales relevantes como las del Beagle y Malvinas. Para una sociedad en pleno proceso de transformación en la que comienzan a asomar las relaciones de dominación local que exigen a los actores desarrollar sus capacidades y un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles; *“nosotros éramos la parte más activa que se había dedicado a teorizar más sobre la política y sobre las relaciones internacionales”*, sostiene Martín Torres (entrevista del autor).

Por otro lado, no se trataba solo de una auto-percepción como *“la parte más activa”*; era también la de otros dirigentes, muchos de ellos residentes más antiguos, que dejaban ver sus diferenciales de formación y experiencia como cuadros políticos, y cuyos intereses económicos, no necesariamente estaban atados al proyecto de provincialización en quienes pesaba más la mirada centrada en los intereses económicos, no necesariamente atados la provincialización:

*“Lo que pasa que Martín [Torres] era el que por sus condiciones personales peleaba más” (...) era un tipo que veía más la cosa más allá (...) con la inclusión de la geopolítica”* (Mariano Viaña, entrevista del autor)

*“hay que ser honesto con esto, él fue el que apoyó y peleó firmemente para que fuera sancionada una ley provincial. Martín Torres tenía mucho peso, era un dirigente muy inteligente, creo que es un tipo brillante, tuvo la oportunidad al ser diputado de poder gestionar, porque hay que gestionar sobre todo una decisión de una ley provincial que involucra muchas cosas, (...) nuevos factores de poder, presupuestos, decisiones sobre un territorio que involucra a las islas Malvinas y a la Antártida. Le asigno a Martín Torres un rol fundamental en la provincialización”* (Carlos Pérez entrevista personal)<sup>98</sup>

Como parte de lo anterior, no es difícil ver allí el perfil de un cuadro político socializado políticamente en un partido con una fuerte historia de resistencia y de luchas populares y en una época de marcada disputa ideológica, a lo que además se agregaba su capacidad de

---

<sup>98</sup> Dirigente del MOPOF que se desempeñó como Convencional Constituyente, Ministro de Economía y Secretario de Acción social de la Provincia. El Diario del Fin del Mundo del 13 de diciembre de 2024.

liderazgo o de lo que se visualiza, desde el marco de las (CM), de ser un emprendedor de políticas.

En lo que hace a los sistema de creencias enfrentados, estamos en lo referido al Partido Justicialista, en presencia de una coalición opositora/"local" promotora de una propuesta de provincialización denominada "Provincia Grande" que representaba la creencia mayoritaria de sus residentes, en torno a la forma en que debe ejercerse la soberanía nacional sobre el Atlántico. En cuanto a la UCR y su propuesta antagónica de "Provincia Chica", es la que promocionaba el Presidente Alfonsín quien, por las complejidades del tablero geopolítico internacional, la dirigía puntualmente a la parte argentina de la Isla Grande de Tierra del Fuego.

Visto desde la teoría de las corriente múltiples (CM) estas propuestas reflejaban el movimiento de las ideas en busca de su traducción en política pública, y cuya polarización se corresponde con el bipartidismo reforzado que se manifiesta durante la primera década de la recuperación de la democracia representativa (De Riz y Adrogué, 1990)<sup>99</sup>

El deseo de provincializar Tierra del Fuego, era mayoritario con relación a posiciones contrarias que en lo discursivo solían ser poco claras. Esta oposición reflejaba en gran medida la opinión de dirigentes y antiguos pobladores que se contentaban con el mantenimiento del estatus territorialiano, lo que se había producido con el Decreto 2.191/57 del gobierno de facto de Aramburu.

Esta postura era según De Antueno, bastante representativa del Movimiento Popular Fueguino, Elena Mingorance,<sup>100</sup> dirigente riograndense de peso en la conformación del Movimiento Popular Fueguino; no consideraba a la provincialización como una cuestión a problematizar, dado que la continuidad de la Ley 19.640 no dependía de ello, por lo que estaban garantizadas las condiciones económicas para ser un "territorio rico" (Zamora, 1992: 602). "Territorio rico" vs. "Provincia Pobre" era otra consigna de la época en la que anidaban las posiciones más o menos contrarias a la provincialización.

Lo mismo pensaba el dirigente fundador del partido fueguino en Ushuaia, José Salomón. Este posicionamiento del Movimiento, con relación a la provincialización es explicado por Adrián de Antueno, por el entramado de muchos de sus dirigentes con el funcionariado civil durante los gobiernos militares que tuvo el territorio.

---

<sup>99</sup> Si bien el bipartidismo no es lo que se vislumbra a nivel distrital o territorial, si se da en el Congreso entre UCR y PJ. El MOPOF que ganará las primeras elecciones a gobernador compitiendo con los candidatos del PJ y de la UCR, tendrá representación en Diputados cuando el territorio ya sea Provincia.

<sup>100</sup> Dirigente Política que tuvo activo protagonismo en la vida política de Río Grande y en la conformación del Movimiento Popular Fueguino, y en la Convención Constituyente que sancionó la Constitución Provincial en 1991. Puede verse <https://museomalvinas.cultura.gob.ar/el-destino-de-elena/>

Además existía, según el análisis de De Antueno, una oposición funcional que al interior del Partido Justicialista jugó la histórica dirigente peronista Esther Fadul. La llegada de cuadros políticos jóvenes formados en el peronismo, que militaban la organización del partido en plena transición democrática y en procura de lograr la provincialización, le daba pleno sentido a esta interna:

*“Nuestra campaña se hacía por la provincialización de Tierra del Fuego, y por un gobernador fueguino, civil y peronista” (De Antueno, entrevista personal).*

No obstante, y con relación a la provincialización, había también en el Movimiento Popular Fueguino, posiciones menos rígidas, influenciadas por el liderazgo emprendedor de Martín Torres, tal como lo testimonia en Mariano Viaña en la entrevista:

*“mi pensamiento no estaba de acuerdo con la provincia (...) Yo no pensaba en la provincialización como un hecho positivo (...) pero en la provincialización no hubo discusión, no había pelea (...) [algunos] en el Mo.PoF también estaban de acuerdo con la idea de Martín Torres”*

*“la provincialización no tenía enemigos. (...) no había una oposición. Era un problema de tiempo, era como una fruta que empezaba a madurar. No había una negativa, lo que pasa es que se puso firme el hecho en un momento determinado y se logra en esa circunstancia”.*

Esa provincialización sin enemigos, en una sociedad fueguina que nada tenía que ver con aquella de los años cincuenta, mostraba solo la pugna entre dos alternativas “Provincia Chica” vs. “Provincia Grande”, un clivaje fundamental, que representaba la solución que promovía el gobierno nacional con la primera, y aquella defendida por el Partido Justicialista y que terminará siendo la más representativa del sentir fueguino, a la luz del peso simbólico y emocional que en la discusión tenía el territorio conformado por las Islas del Atlántico Sur.

La contradicción principal estaba en que mientras la primera solo promovía la provincialización de *“la parte oriental de la isla grande de Tierra del Fuego, Islas de los Estados y Año Nuevo”*,<sup>101</sup> la segunda, proponía la inclusión de la Antártida e Islas del Atlántico Sur, lo que respetaba en su integralidad los límites que habían quedado establecidos en el Decreto 2191/57 (Figura 14).

Cada uno de los proyectos de provincialización, condensa el sistema de creencias constitutivo de cada coalición, lo que hace al perfil de los actores, cuyo clivaje esta principalmente determinado por una visión geopolítica que no se limita solo a la ampliación de los derechos

---

<sup>101</sup> Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional en abril de 1986 en (Zamora, 1992: 602

ciudadanos de los fueguinos aspiración histórica en el devenir de los territorios nacionales, sino se insertaba en una visión geopolítica y anticolonialista, que retomaba y calibraba la estrategia trunca del primer peronismo, bajo las nuevas condiciones de desarrollo del territorio.<sup>102</sup>

La concepción de “Provincia Grande” de la propuesta presentada en la Cámara baja por el Diputado justicialista Martín Torres, traducía el *“mandato de la mayoría de los sectores de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (...) sostenido por el peronismo fueguino, apoyado por el justicialismo nacional y expresado en el dictamen de minorías”* (De Antueno, 2015:95) al que sumaban su apoyo todos los bloques parlamentarios del PJ y otros partidos de oposición con presencia en el distrito (Figura 14).

La provincialización junto con la Antártida y Malvinas, contenía un núcleo fuerte de creencias políticas y geopolíticas, que configuraban una visión y proyección bicontinental del territorio nacional, lo que en conjunto iba más allá de la ampliación e igualación de los derechos políticos y por tanto, de la cuestión general que se problematizó con el devenir histórico de los otros territorios nacionales.

En palabras de De Antueno (entrevista del autor):

*“la provincialización es la única forma de propender definitivamente a la integración institucional del Territorio de la Nación (...) constituye un aporte fundamental a la consolidación geopolítica de la región austral (...) y cumplirá con el anhelo del pueblo fueguino todo, al colocarlo en un plano de igualdad con el resto de los habitantes del país”*<sup>103</sup>

La concepción de “Provincia Chica”, -exclusión de los territorios antártico y malvinense, se comprende por la centralidad excluyente que para Alfonsín tenía el objetivo prioritario de

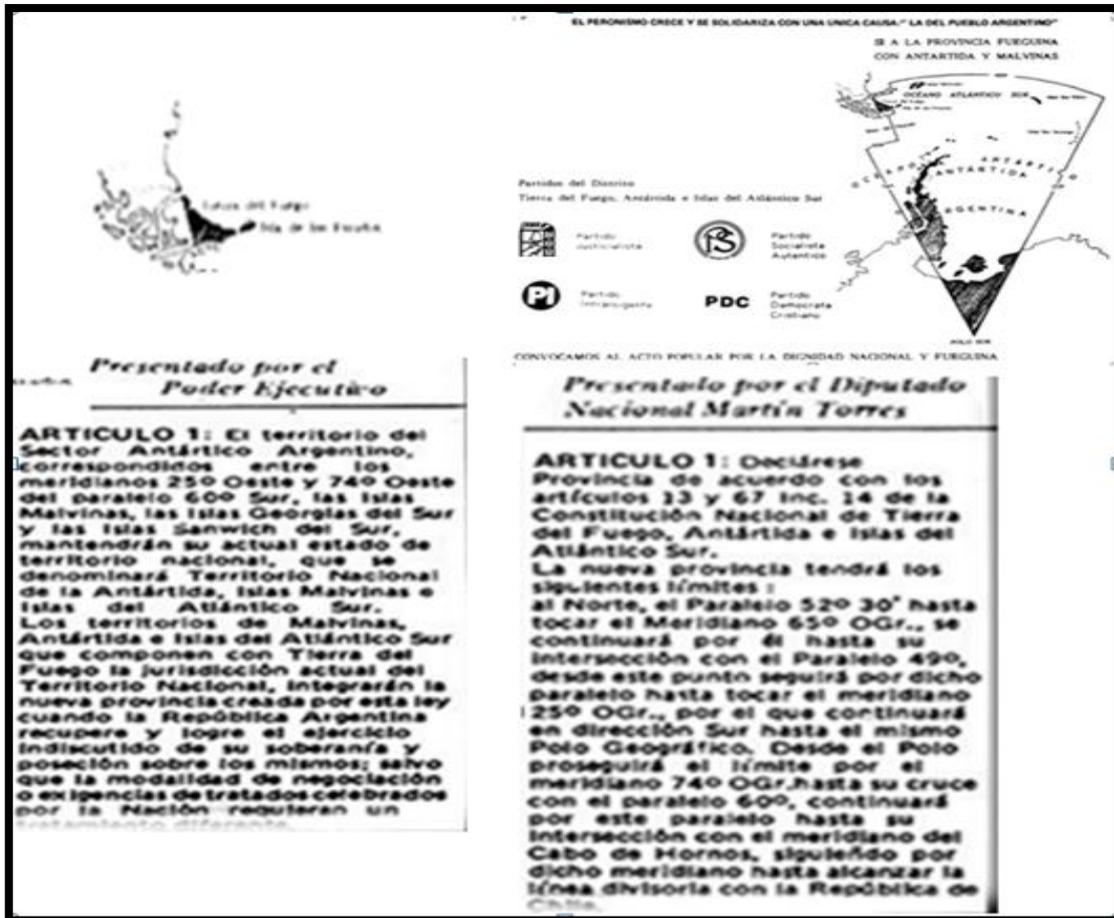
---

<sup>102</sup> La impronta anticolonialista de la interpretación histórica y geopolítica De Antueno y Torres en su condición de cuadros que empezaron su militancia en el peronismo en los años setenta, nos reenvía en una línea de continuidad histórica, a la política de provincialización de los TT.NN del peronismo en los años 50, para poner fin a la doctrina británica de los territorios nacionales y fortalecer la soberanía argentina. Esa posibilidad, anulada por el Decreto restaurador de Aramburu (2191/57) fue concretada nuevamente con la propuesta de provincialización finalmente aprobada de provincialización del Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Téngase en cuenta que el proyecto de “Provincia Grande” equivalía al mismo territorio que había sido anexado para la creación de la Provincia Patagonia mediante Ley 14.408 y al que había sido restaurado a su estatus anterior por el Decreto restaurador de Aramburu (2191/57).

<sup>103</sup> Como Presidente del Bloque del PJ en la Legislatura Territorial, así fijaba Adrián de Antueno la posición con relación a la propuesta de provincialización. Informe Especial del Diario (*Tiempo Argentino* 21/07/1986) en archivo documental JPG 124

recuperar y consolidar la democracia, para lo cual resultaba conveniente desvincularla de la aventura bélica de una dictadura que había implantado el terrorismo de Estado.<sup>104</sup>

**Figura 14. Proyectos “Provincia Grande” vs. “Provincia Chica” y apoyos partidarios**



Edición propia sobre la base de (De Antueno, 2015 JPG 068 y 097 1). Arriba a la izquierda se incluyen los símbolos de los partidos que apoyaron el proyecto del justicialismo fueguino JPG 097 1 (Partido Socialista Auténtico, del Partido Intransigente y Partido Demócrata Cristiano). Tal como surge del análisis, la ausencia de apoyo explícito en uno u otro de los proyectos, se corresponde con el discurso de posicionamiento poco claro y ambiguo, respecto de la provincialización del territorio.

Como una consideración general que no pretende ir más allá de las exigencias de este trabajo, respecto del análisis de la cuestión Malvinas en la transición democrática, parece predominar en la literatura especializada, una interpretación básica común, en cuanto a la priorización que el Gobierno de Alfonsín hizo de la consolidación democrática, junto con una perspectiva de análisis centralista, no menos común, en la que está ausente la disputa de

<sup>104</sup> En apoyo del proyecto del Gobierno, el Senador por La Pampa Antonio Berhongaray presenta una variante que contempla la creación de una segunda provincia con las Islas Malvinas, a fusionarse en un futuro con la provincia de Tierra del Fuego, (que también se crea por la misma ley), cuando Argentina recupere sus derechos soberanos. Resulta interesante reparar en que esta variante contempla la necesidad de respetar los derechos de los habitantes de las islas, a través de la sanción de una Constitución propia, argumento que está en sintonía con la idea de autodeterminación que no es aceptado por la posición argentina para el caso de una población implantada en un territorio colonizado (De Antueno, 2013: 142).

proyectos por la provincialización de Tierra del Fuego, que centrada en esa cuestión, se activa e instala precisamente en esos años del retorno de la democracia.<sup>105</sup>

Su percepción y la de quienes tenía el manejo de la diplomacia argentina, era que una provincialización territorialmente acotada, otorgaba el derecho de ciudadanía a los fueguinos en un plano de igualdad con el resto del país y no ponía en riesgo la vía de la negociación diplomática bilateral (entre las partes) y multilateral (a través de la Asamblea General de Naciones Unidas); ni tampoco las negociaciones económicas que involucraban aquellos territorios.

Fue en esos años de 1986 y 1987 de competencia y de disputa lanzada entre ambos proyectos, y no en el gobierno de Menem, cuando la idea del “paraguas” comenzaba a encuadrar el tenor de las negociaciones y de los acuerdos de explotación económica en zonas del Atlántico Sur, preservadas por Gran Bretaña (Herrero, 2020).

Resulta interesante tomar las conclusiones de Morán, (2018) respecto de que la estrategia de “desmalvinización” -a la que recurrió Alfonsín para investigar el terrorismo de Estado y emancipar a la democracia de su pasado de tutela militar, no pudo sostenerse luego de los hechos de Semana Santa en 1987-, que derivó en una pragmática contraria a la política de “remalvinización”.

En su visita de 1986 al territorio, el Secretario del Interior Facundo Suarez Lastra, enviado por el Presidente Alfonsín, reconocía la legitimidad del reclamo de la comunidad fueguina de mantener la unidad natural, histórica y geográfica del territorio en su proyección hacia el sur malvinense y antártico, dando a entender la necesidad de reconsiderar el primer proyecto por parte del Poder Ejecutivo y de la Comisión de Asuntos Constitucionales, pero:

*“el Gobierno Nacional está convencido de que la recuperación de la soberanía de las Islas Malvinas, es un tema que por su trascendencia, que por su importancia, que por el sentimiento de la Nación Argentina en su conjunto, excede los límites del Territorio de Tierra del Fuego”* (Zamora, 1992: 610-611).

Se interpreta aquí, luego de la aventura bélica y en el marco de una indiscutible e indiscutida vía de negociación diplomática, una suerte de sofisma, en el que se confunde una necesaria acción de afirmación soberana por parte del Estado nacional, -provincialización integral del territorio fueguino con una proyección bicontinental- con lo que sería una acción concreta de recuperación de un territorio bajo negociación diplomática.

---

<sup>105</sup> El recorrido historiográfico de Lorenz (2009) sobre los usos discursivos post-autoritarios del tema Malvinas se ofrece como una lectura de introducción al tema, que analiza algunos textos que aportaron a la construcción de este campo de estudio, donde además y de manera expresa, advierte acerca de la necesidad de incluir esta perspectiva isleña y fueguina en los análisis.

La intervención del diputado Furque (UCR) confirma de alguna manera esta confusión, al no considerar la necesidad de afirmar un derecho de continuidad histórica a un reclamo que en verdad era una obligación hacia el futuro. La mejor maneja de no negociar los derechos soberanos de Argentina era por cierto efectuar una afirmación de soberanía, contundente e inequívoca de los derechos del Estado argentino, a provincializar en su integralidad al territorio fueguino:

*“¿Acaso dejan de ser argentinas o negamos nuestros derechos sobre el sector antártico tal cual surge del tratado? (...) ¿Acaso decimos en el proyecto de provincialización, que el gobierno declinará cualquier reclamación sobre las Malvinas frente al imperio británico?” No se ha dicho nada de eso como para que se sospeche –como se lanzó aquí- (...) acerca de las intenciones del gobierno en esta materia. (Tomado de De Antueno, 2013: 95-96) <sup>106</sup>*

Está claro, que la disputa ideológica respecto de las implicancias geopolíticas de la provincialización del territorio fueguino, atraviesa desde el colapso autoritario de Malvinas, la doble transición, con alternancia democrática incluida, y es núcleo antagónico de fondo. Instalada en diarios también nacionales, la cuestión asociada a tierras lejanas que supieron ser las de un famoso y legendario presidio, pasaba a ser tema de agenda macro-política.<sup>107</sup>

En la misma línea, también resulta razonable, que durante el liderazgo indiscutido de Alfonsín hasta la derrota electoral en 1989, la defensa oficialista del proyecto “Provincia Chica” ponía al radicalismo fueguino, en situación cuando no contradictoria, de fino equilibrio discursivo, sobre todo teniendo en cuenta las intervenciones contundentes y marcadamente localistas de la Legislatura Territorial sobre esta cuestión (Declaración 20/84 y Resolución 001/2006) con claros pronunciamientos a favor de una provincialización que incluyera el territorio antártico y el insular del Atlántico Sur.

Quizás el discurso del Diputado nacional de la UCR por Tierra del Fuego Jorge Bericua, refleja claramente ese intento de justificar el apoyo al dictamen de minoría, sobre la base de un argumento gira en torno a su condición de “hombre de la Tierra del Fuego y de la Unión Cívica Radical (...) que no se siente en *“esa situación difícil de sortear (...) a partir de lo que considera una *“falsa antinomia entre provincia grande y provincia chica”* (...) para finalizar diciendo que “*

---

<sup>106</sup> La continuidad histórica del reclamo era una obligación hacia el futuro y la mejor no negación de los derechos soberanos de Argentina era por cierto una afirmación de soberanía contundente mediante una provincialización integral del territorio fueguino.

<sup>107</sup> Así surge del testimonio del testimonio de Martín Torres (Punto 3.1.4 pp. 87-88)

*“Vamos a aceptar la provincia con los límites que se determinen y la defenderemos, pero la haremos grande en tanto y en cuanto todos pongamos nuestros esfuerzos a este servicio, en tanto y en cuanto el poder centro cambie la visión que durante muchos años tuvo de la Tierra del Fuego y en tanto y en cuanto se le den a la provincia los elementos de crecimiento y se valore en su justa medida lo que ha significado la ley de promoción industrial. Esa es la manera de hacer grande la provincia de Tierra del Fuego, de esta manera tendremos la provincia grande.”<sup>108</sup>*

### 3.9 Ventana de oportunidad y sanción de la Ley de 23.775 de Provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e IAS.

En la entrevista personal, y seguramente sin conocer su imputación teórica, Alberto Garófalo utilizaba una curiosa metáfora sobre el resultado final del proceso de provincialización:

*“cuando yo digo se alinearon los planetas, lo digo en términos económicos, porque en definitiva, cuando empieza el crecimiento y algún grado de desarrollo es lo que va empujando el poblamiento que en definitiva deriva en la necesidad de provincialización por el tamaño que había alcanzado, no solo en población, sino en el desarrollo de sus instituciones, (...) porque lo que estaba en discusión en ese momento no era la Isla Grande, sino Malvinas”.*

El reingreso a Diputados del Proyecto Provincia Grande que terminó en la sanción de la Ley 23.775 el día 26 de abril de 1990, puede leerse como la ventana de oportunidad, como ese instante efímero en el que se alinean las corrientes de las ideas, de la política y de la política pública de provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La corriente de los problemas se fue moviendo a partir de los cambios hasta aquí analizados, muchos de ellos potenciados por el impacto multidimensional de la promoción industrial que operaron como tensores y habilitadores del cambio de régimen territorial de política pública.

---

<sup>108</sup>Jorge Bericua Diputado Nacional (UCR) representante de Tierra del Fuego elegido por el período 1989-1993, junto con el representante por el (PJ) Raúl Rodríguez <https://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2019/05/14/82035-raul-rodriguez-y-jorge-bericua-resultan-elegidos-diputados> <https://www.diputados.gob.ar/sesiones/sesion.html?id=2937&numVid=0&reunion=59&periodo=107> 25 y 26 de abril de 1990 pp. 7789-7792 el argumento de la falacia o de las verdades incompletas de uno y otro proyecto, más el énfasis en los sentimientos del pueblo fueguino que el diputado hace sentidamente suyos desplaza su definición sobre la cuestión de los límites territoriales que promueven sendos proyectos y objeto de discusión, para concluir que la provincia será grande o no será, en función de la consideración que se tenga desde el gobierno central y de lo que haga la comunidad fueguina.

Con relación a las corrientes de la política de provincialización y de la política es claro que fueron moviéndose bajo una cierta lógica de interdependencia, más en línea con la posición que al respecto y sobre una cuestión abierta al debate, defienden (Mucciaroni, 1992; Bendor, Moe y Shott, 2001 cit. en Zahariadis 2010) y menos en forma independiente o aislada, como lo piensa Zahariadis (2010), imprimiéndole dicha lógica al proceso de debate parlamentario de la Ley de provincialización, que necesariamente desplaza el análisis hacia la acción política. .

Claramente la corriente de la política de provincialización en torno a las dos ideas en pugna, se movió bajo la estructura de oportunidad que ofrecía la doble transición bajo la cual se articulaban los arreglos de poder entre el triángulo de hierro de la política pública hacia el territorio, y un actor político local emergente, irrelevante e inexistente en la etapa anterior del territorio, con capacidad de agregación de demandas sobre la provincialización, conformado por la dirigencia fueguina.

Esta perspectiva de la acción política para analizar el proceso decisorio que formaliza el cambio estructural del régimen wilsoniano, permite ver la existencia de una estructura de oportunidad que están determinados como en la doble transición por el requerimiento de consensos y por la apertura del sistema democrático, donde los escenarios legislativos del territorio y de la Nación pasan a ser la caja de resonancia del antagonismo de las coaliciones.

Se aprecia por parte de la coalición que promueve el proyecto de “Provincia Grande”, un diestro aprovechamiento de los recursos que típicamente suelen tener a disposición las coaliciones ante dichas estructura de oportunidad, como por ejemplo:

a) autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas que proporciona la existencia de una legislatura territorial en la que existe consenso sobre la propuesta de provincialización que promueve el Partido Justicialista.

b) Un hábil liderazgo emprendedor de políticas atribuido por gran parte de la dirigencia fueguina, a Martín Torres dirigente político que representa el territorio como Diputado Nacional.

b) Manejo, conocimiento y movilización de grupos de opinión pública con relación a la propuesta, sobre la base de un trabajo de militancia y sensibilización a cargo de cuadros de la coalición promotora del justicialismo capitalizando el clima nacional y local generado por Malvinas y la disputa arbitral con Chile por el Beagle.

c) Información asociada al asunto de política pública, que puede verse como resultado de un aprendizaje orientado hacia la justificación y argumentación técnica de la propuesta de provincialización bajo la idea de “Provincia Grande”.

Finalmente, y además de los recursos financieros de los que suelen disponer las coaliciones, puede mencionarse también como un factor finalmente determinante, la rotación administrativa o legislativa, (Zahariadis, 2010:78) que en el caso bajo análisis viene de la mano de la asunción del Presidente electo de la Argentina Carlos Menem y de un cambio en la mayoría parlamentaria a favor del proyecto “Provincia Grande”.

En la (Figura 15) puede verse el flujo-grama del trámite parlamentario que culminó en la sanción de la Ley de Provincialización 23.775 para acompañar una ruta crítica cuyo recorrido resulta gráficamente claro, solo podemos agregar algunas cuestiones:

**Figura 15. Flujo-grama del trámite parlamentario aprobación de la Ley de provincialización**



Tomado y adaptado De Antueno, 2013:138-139

Luego de una aprobación en Diputados del proyecto en general por unanimidad de provincializar Tierra del Fuego, el Diputado Martín Torres anticipa la negativa del Bloque Justicialista en su conjunto a votar el artículo 2 de la ley en el que se mantenía y creaba un territorio nacional que pasaba a denominarse Territorio Nacional de la Antártida e Islas del Atlántico Sur, el que se integrará a la Provincia de Tierra del Fuego, que esta misma ley crea, cuando Argentina recupere sus derechos soberanos (Zamora, 1992:648).

La sola composición considerablemente mayoritaria del bloque parlamentario de la UCR equivalente al 50% (136/270 diputados)<sup>109</sup>, sin contar los apoyos de otras fuerzas, permite explicar, sin mayores especulaciones, el primer resultado de media sanción en diputados favorable al Proyecto "Provincia Chica" 103 contra 50 del proyecto del bloque justicialista. (De Antueno, 2013:127) que ingresará para su debate en el Senado en 1988.

En el Senado, y por las razones inversas a la situación en Diputados, los votos eran favorables al proyecto del peronismo, por lo que se aprueba con media sanción y con los votos del justicialismo y de partidos provinciales, logrando una mayoría de 27 votos a favor del proyecto de "Provincia Grande" <sup>110</sup>

El Senador Antonio Berhongaray, presentó para su debate, una variante que reafirmaba *"nuestra voluntad soberana sobre las islas y el principio de integridad territorial, al tiempo que respetamos los intereses de sus habitantes confiriéndoles todos los derechos de nuestro sistema constitucional. En una palabra, incorporamos las recomendaciones de la comunidad internacional y afirmamos la posición sostenida ininterrumpidamente por la Argentina en los Foros Internacionales."*

La variante nos resulta curiosa, básicamente por dos cuestiones. Una, su contradicción con relación a la posición cautelosa de la Cancillería de no entorpecer las negociaciones con el Reino Unido, lo cual y al mismo tiempo relativizaba los argumentos de rechazo a la propuesta de Provincia Grande ya que desde la mirada oficialista, cometía la misma imprudencia. Así lo interpretaba el Senador Menem: *"Me alegraría mucho que hubiera cambiado la posición de Cancillería. Estoy más cerca de la idea que sostiene el señor senador, que nuestra posición no podría entorpecer las negociaciones internacionales, que de lo señalado por el canciller Caputo"* <sup>111</sup>

Otra tiene que ver con que, si bien toma las recomendaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 16 de diciembre de 1965 como el propio senador afirma, se aproxima a la idea inaplicable en este caso por la naturaleza implantada de la población isleña, de la

---

<sup>109</sup> Tomando todas las denominaciones expresamente peronistas, y también prescindiendo de los votos de apoyo, el bloque justicialista representaba hasta 1990 el 40% 107/270. En su libro afirma que los votos de aprobación del proyecto provincia chica fueron 103 contra 50 del proyecto del bloque justicialista.

<sup>110</sup> Al bloque de 22 senadores justicialistas, se sumaba el senador del conservadurismo popular catamarqueño Julio Amoedo y el formoseño Manuel Vidal, El senador Romero Feris por Corrientes, los de Elías Sapag y Jorge Solana del Movimiento Popular Neuquino, y los de Leopoldo Bravo y Francisco Gil del bloquismo sanjuanino. (De Antueno, 2015:137) Repárese en que la inclusión de un tercer senador por la minoría vendría con la reforma constitucional de 1994

<sup>111</sup> Esta intervención y la anterior de Berhongaray, tomada del Diario de Sesiones de la CSN Boletín 2081 pp. 2832 y 2834 <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>

“autodeterminación de los pueblos” que la propia Cancillería británica introducirá en la Cuestión Malvinas en 1970 (De Benedetto, 2017:8).

El resultado en Senadores, obligaba a volver a Diputados para su revisión. En esa instancia, además de la rotación legislativa, a la que se refiere Zahariadis, será decisiva la rotación gubernamental y será manifiesta, la capacidad emprendedora y de liderazgo del Diputado Martín Torres para aprovechar la ventana de oportunidad o ese “*momento breve*” (Kingdom, 1995 cit. en Zahariadis, 2010) en el que se acoplaron los problemas, la política y la alternativa de política pública propuesta. Pero también será decisiva la alternancia en el gobierno: “después de unos años, cambió el Ejecutivo nacional y también había una representación del Partido Justicialista, lo que posibilitó que eso se revirtiera en ambas Cámaras”.<sup>112</sup>

Así recuerda De Antueno, la forma en que el diputado por Martín Torres, rápido de reflejos hizo una lectura correcta de las implicancias que tendría demorar el nuevo tratamiento en Diputados de la Ley:

*“la Cámara Baja retomó el proyecto cuando estaba a días de pasar al archivo, lo que dejaría las esperanzas de los fueguinos tuncas quizás por muchos años más. El Gobernador Torres insistió antes el Presidente de la Nación, solicitando el tratamiento a la brevedad y una vez producido el mensaje a tal efecto, se trasladó a la Capital Federal para estar cerca de los acontecimientos, cuidando cada detalle, y buscando la información de los sucesos sobrevivientes, para no encontrarse en el tramo final con ninguna sorpresa”*  
(De Antueno, 2013: 147)

Convocado por el Plenario de Comisiones de Diputados en calidad de “Asesor Especial” (De Antueno, 2013:147), el autor del Proyecto de provincialización, ejercía desde 1989 el cargo de Gobernador del Territorio fueguino, designado por el Presidente Menem. Además, el rescate del proyecto que lleva adelante el Gobernador Torres debe entenderse en el contexto de una negativa del Canciller de Menem, Domingo Cavallo, a aceptar el proyecto de provincialización en sintonía con su antecesor Dante Caputo.

La intermediación del Diputado Manzano en diálogo con Menem, abrió la ventana de oportunidad que el gobernador Torres aprovechó luego de que ante la oposición de Cavallo, el Presidente Menem terminara diciendo “*que decida Martín*” (De Antueno, 2013:158)

En la segunda sesión del 26 de abril de 1990 y en una Cámara de Diputados cuya composición había variado notablemente con relación a la de 1983-1989, por 106 votos afirmativos, 91 negativos y 1 abstención, se sanciona la Ley 23.775 que declara Provincia, al

---

<sup>112</sup>Adrián De Antueno en <https://www.legistdf.gob.ar/index.php/2018/04/25/tierra-del-fuego-a-28-anos-del-debate-por-la-nueva-provincia-argentina/>

último territorio nacional sobreviviente del régimen de 1884: el de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.<sup>113</sup>

### 3.10 Provincialización y federalización. Nueva organización gubernamental, nuevos mecanismos de formulación y nueva estructura de implementación de la política constituyente.

Al inicio del trabajo, encuadramos la cuestión de los territorios nacionales como política pública de tipo constituyente de acuerdo con la clasificación de Lowi (1972) cuya relevancia social y política está determinada por cuestiones que hacen a la organización y distribución del poder territorial de un Estado, en un contexto de afianzamiento de la estatidad y de su capacidad infraestructural.

Así pudimos adelantar una referencia rápida de nuestro desarrollo posterior sobre la base de las dimensiones estructurales del régimen de política pública que propone Wilson, (2000):

- a) el paradigma/imagen (Doctrina de los Territorios Nacionales y Desierto);
- b) la cuestión social y política relevante (construcción de estatidad y de poder infraestructural);
- c) diseño organizacional y establecimiento de relaciones y competencias (Ley Orgánica de los Territorios Nacionales 1532 de 1884)
- d) objetivos y metas (evolución de los territorios supeditada al poblamiento y al progreso material y moral) (Tabla 1).

Llegados hasta acá podemos hacer lo propio con relación al régimen de provincialización/federalización que finalmente cerró el ciclo territorial de Tierra del Fuego. Como puede verse en (Tabla 8), a) la planificación y el desarrollo estatal pasa a ser el nuevo paradigma mientras que en b) la cuestión socialmente problematizada pasa a ser en el caso puntual de Tierra del Fuego el poblamiento y el desarrollo industrial como estrategia geopolítica en el extremo sur.

Con relación a los puntos c) y d) que trataremos de explicitar en esta parte final del trabajo, nos remite a las otras dos dimensiones de las cuatro que propone Wilson (2000), en su caracterización del régimen de política pública y que podríamos sintetizar como “los mecanismos de formulación de políticas y la estructura de implementación. En este caso, considera que estos mecanismos *“... varían desde triángulos de hierro cerrados hasta redes temáticas más abiertas. La estructura de implementación incluye la agencia implementadora y, en algunos casos, agencias estatales y locales”* y la *política misma (...)* que encarna los

---

<sup>113</sup> De un total de 271, 91 (34%) eran de la UCR y 144 53% del (PJ) en sus diferentes expresiones y bloques. [https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/archivos/IE\\_103\\_Composicion\\_H\\_CDN.pdf](https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/IE_103_Composicion_H_CDN.pdf)

objetivos del régimen de políticas y las normas y rutinas del organismo implementador. Estos objetivos, normas y rutinas legitiman la política” (Wilson, 2000: 258)

**Tabla 8. Características de la Política Pública constituyente como régimen de provincialización/federalización de Tierra del Fuego A e IAS.**

POLÍTICA PÚBLICA CONSTITUYENTE (Lowi, 1972) Provincialización/Federalización de Tierra del Fuego, A e IAS	
<b>Asunto de la macro-política referido a cuestiones de organización y distribución territorial del poder del Estado.</b>	
<b>Paradigma</b>	<i>Planificación/Desarrollo/Promoción Industrial</i>
<b>Cuestión problematizada</b>	<i>Desarrollo industrial y poblamiento como estrategia geopolítica</i>
<b>Instrumento Legal Organización y competencias</b>	<i>Ley de provincialización de Tierra del Fuego (23.775 del año 1990) Administración Pública sub-nacional Distribución de competencias de acuerdo a la Constitución Nacional Constitución Nacional Régimen de Coparticipación</i>
	<i>Propias del Régimen Federal Argentino (autonomía provincial) bajo una forma de gobierno republicana y representativa.</i>
<b>Objetivos y Metas</b>	<i>Objetivos de desarrollo y de defensa de la soberanía por la vía de la promoción industrial y del poblamiento permanente (Ley 19640). Aplicación de la Ley 1532 acompañando las transformaciones hasta que la situación del territorio y la política, permiten la Provincialización y federalización del Territorio. Plenos derechos para sus habitantes (Art.14 CN) Federalización (autonomía) y coordinación de las políticas públicas orientadas</i>

Elaboración propia

La Ley 23.775 de provincialización de Tierra del Fuego, A e IAS cierra el ciclo territorial regido por la Ley Orgánica de 1884, y como provincia “constituida” se habilita el proceso de su incorporación como nuevo miembro al pacto federal, lo que se concreta con la sanción en asamblea constituyente, de la Constitución Provincial en junio de 1991 y posteriormente con la elección del primer gobernador elegido por la voluntad popular.

Este proceso de provincialización/federalización muestra la convergencia de dos voluntades: la del Estado nacional legalmente sancionada de convertir al territorio fueguino en provincia y a partir de allí, la del pueblo fueguino de constituirse en provincia autónoma a través de la sanción en asamblea constituyente de su propia constitución provincial y de la elección de sus propias autoridades.

Digamos entonces que, en rigor, la provincialización de Tierra del Fuego surge de una autorización legal del Estado nacional, mientras que la federalización implica la incorporación de unidades sub-nacionales que poseen poder político autónomo legítimamente constituido (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012).<sup>114</sup>

<sup>114</sup> La denominación de provincia constituida es aplicable a la situación de los territorios provincializados anteriormente, a diferencia de aquellas 14 provincias constituyentes de la Nación que sobre la base del poder originario que les asigna el preámbulo deciden con respecto de la Nación, que poderes o competencias serán conservados, delegados, concurrentes, compartidos y prohibidos. Blogna Tistuzza, 2023:262) Con relación a las

Esta voluntad es la que define al 26 de abril de 1990 cuando se sanciona la ley, fecha de nacimiento de la Provincia, y a partir de la cual están dadas las condiciones para convocar al pueblo, a manifestar esa otra voluntad, de ejercer su autonomía a través del dictado de su propia Constitución Provincial, en la que, aún bajo los denominadores comunes que presentan todas las constituciones provinciales, refleja también como en todas, particularidades asociadas a cuestiones histórico-formativas y a otras que responden a coyunturas políticas locales propias del momento de su sanción (Abal Medina y Cao, 2012).

115

En lo que hace al financiamiento, digamos que la dependencia de los recursos nacionales fue un dato de la condición de los territorios nacionales que se modificó más rápidamente en aquellos territorios que recibieron más tempranamente inversión en obra pública como La Pampa y Río Negro y cuyo desarrollo económico les permitió mejorar sus propias recaudaciones, a lo que se sumarían después y a partir de la provincialización, aquellos que ingresaron de los mecanismos que fueron modificando la distribución de competencias recaudatoria entre la Nación y las Provincias establecidas desde la CN de 1853.<sup>116</sup>

Por su estancamiento estructural, la dependencia de recursos nacionales de asignación discrecional por parte del Gobierno nacional, fue mucho más marcada y duradera en el caso del territorio fueguino, lo que históricamente fue una limitante conflictiva en las sucesivas gobernaciones.

Al momento de la restauración de su condición territorial, el Decreto 2191/57 estableció que los gastos generales de la isla, debían atenderse con recursos propios y con asignaciones anuales que acuerde la Nación para la organización y el funcionamiento del gobierno local y para el fomento y progreso del territorio, y que el presupuesto de gastos debía elevarse al gobierno federal para su aprobación (Art. 14).

Esta situación comenzó a revertirse en la gestión de Manuel Campos beneficiada por el ingreso de regalías petrolíferas que llegaron a representar el 97% de los recursos del territorio

---

dos voluntades puede leerse a Spota Alberto "Federalización" ponencia en las Jornadas de Provincialización desarrolladas en Ushuaia en 1986 en (Zamora 1992: 612-613).

<sup>115</sup> Entre otras cuestiones en el caso de la Constitución fueguina, aparece un interés especial a la cuestión de los recursos naturales, antes de su consideración en la reforma de la Constitución Nacional del 94 y la importancia de su historia e identidad como territorio bicontinental integrante de la región patagónica. Cfr. Loffler "Aspectos esenciales del preámbulo de la constitución de tierra del fuego". Justicia Tierra del Fuego. No obstante también pueden haber omisiones sorprendentes como sucede en lo referido a la ocupación de Malvinas e Islas del Atlántico Sur por Gran Bretaña.

<sup>116</sup> Cfr. Iribarne Jesús (s/a) El CFI y la Coparticipación Federal.

<http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/1986/01/35820.pdf>

(Mastroscello, 2008), lo que en gran medida permitió la realización de obras de infraestructura que resultarán claves para afrontar la demanda explosiva de las décadas de industrialización.

Al mismo tiempo Mastroscello, (2008) alude a gestiones de Manuel Campos para que Tierra del Fuego fuera incorporada al régimen de coparticipación de impuestos nacionales, lo que efectiva y definitivamente sucederá en 1990, cuando la Legislatura del Ex Territorio declarado Provincia, adhiera a la Ley de coparticipación federal de impuestos 23.548, mediante la sanción de la Ley 451.<sup>117</sup>

Finalmente, y a los efectos de completar la (Tabla 9) en la que se comparan los regímenes de política pública (territoriano y de provincialización) sintetizados en (Tablas 1 y 8), resta hacer referencia a los objetivos y metas de la nueva política de provincialización que claramente se diferencian de la política pública cuyo ciclo se cierra definitivamente con la provincialización de Tierra del Fuego.

**Tabla 9. Cuadro comparativo Tablas 1 y 8 Política Pública constituyente como régimen territoriano y de provincialización/federalización**

POLÍTICA PÚBLICA CONSTITUYENTE (Lowi, 1972)		
<i>Cuestión de la macro-política que hacen a la organización y distribución territorial del poder Estatal.</i>		
	<b>Régimen de PP Territoriana</b>	<b>Régimen de PP provincialización/federalización</b>
<b>Paradigma</b>	<i>Doctrina de los Territorios Nacionales. Desierto (Latifundio y Castigo)</i>	<i>Planificación/Desarrollo</i>
<b>Cuestión problematizada</b>	<i>Construcción de estatidad Poder infraestructural (Territorio/Soberanía)</i>	<i>Desarrollo industrial y poblamiento como estrategia geopolítica</i>
<b>Instrumento Legal y Organización de competencias</b>	<i>Ley Orgánica de los Territorios Nacionales 1532 del año 1884</i>	<i>Ley de Provincialización 23.775 del año 1990 Constitución Nacional Constitución Provincial Recursos Nacionales, provinciales y de coparticipación.</i>
	<i>Unidades administrativas (Gobernaciones) Centralización de la decisión en Ministerio (De Guerra y de Marina. Dependencia de recursos del presupuesto nacional.</i>	<i>Gobierno y Administración provincial (Autónoma) y municipal Distribución de competencias en el marco del federalismo.</i>
<b>Objetivos y metas</b>	<i>Desarrollo político tutelado supeditado al progreso material y moral. (República Posible vs. República Educada)</i>	<i>Federalización de Tierra del Fuego como resultado de la estrategia de poblamiento y desarrollo industrial para afianzamiento de la soberanía nacional en el extremo sur.</i>

Elaboración propia

<sup>117</sup> Probablemente la gestión a la que se refiere Mastroscello (2008) haya sido durante el desempeño de Manuel Campos como diputado electo por el territorio fueguino ya que en el año 1973 se sanciona el primer “sistema de coparticipación” que durará hasta 1988 y en cuyo Art. 8 establece para el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, un (0,2%) del monto recaudado por la Nación. Este primer sistema durará hasta su reemplazo por el que sanciona la Ley 23.548 en 1988 en la que lógicamente no figura Tierra del Fuego, en ese momento territorio nacional que se encontraba en plena discusión en reclamo de la ley de provincialización.

La provincialización del último territorio nacional heredado de 1884, fue el objetivo general que se propuso la ley 19.640, a través de una política de desarrollo y poblamiento por la vía de la promoción industrial, con la finalidad de defender la soberanía argentina en esa región, a lo largo de un proceso de transformación que fue acompañado por la estricta aplicación de la ley 1532.

Así la provincialización/federalización de Tierra del Fuego consumó la incorporación del ex territorio como miembro del pacto federal, la plena integración ciudadana de sus habitantes, y se constituyó como la herramienta federal para la articulación de políticas públicas<sup>118</sup>.

A partir de la provincialización se inicia en la nueva provincia un temprano proceso de inestabilidad institucional que derivó en la remoción del Gobernador Martín Torres y en la intervención, hasta la elección del primer gobernador de la provincia elegido por el voto popular, luego de sancionada la Constitución provincial en junio de 1991.

Se trata por cierto, de un período fundacional de la provincia, que ofrece aristas interesantes para un análisis jurídico y sobre todo politológico que podrá problematizarse en investigaciones futuras, dado que por quedar fuera del marco temporal y de la perspectiva de análisis adoptada en este trabajo, no resulta necesario incluirlo aquí.

## CONCLUSIONES

La provincialización de los territorios nacionales puede ser abordada desde la perspectiva de la dinámica de estabilidad/cambio de las políticas públicas, que en lo específico se corresponde con políticas de tipo constituyentes, que hacen a la organización del poder territorial de un Estado. Desde esta perspectiva hemos analizado la provincialización del territorio fueguino que se resuelve entre 1972-1990 pero que requiere para una mejor comprensión histórica, analizarse en un marco temporal más amplio, con condiciones iniciales que se localizan en 1884 con la sanción de la ley 1532. Para una referencia rápida remitimos a la (Figura 18.) que se presenta como cierre de este apartado.

Dicha dinámica aplicada al proceso fueguino se analizó sobre la base de considerar la política territorial y la de provincialización, como regímenes de política pública que se caracterizan por poseer una estructura compuesta por un paradigma/imagen dominante sobre la cuestión, un esquema de poder, un fundamento de legitimación, y un determinado esquema

---

<sup>118</sup> En otro plano, también en un instrumento institucional adicional de reclamo de soberanía sobre Malvinas e Islas de Atlántico Sur.

organizacional, instrumental y de diseño. El cambio de un régimen de política pública se explica por la concurrencia de factores de tensión y habilitantes ocasionados por cambios diversos, que operan sobre dichos componentes estructurales.

El considerar que la dinámica del régimen de política pública territorialiana se despliega en una temporalidad histórica, le atribuimos una trayectoria dependiente cuyas condiciones iniciales estuvieron dadas por la sanción de la Ley Orgánica de Territorios Nacionales 1532 de 1884 en un contexto atravesado por la consolidación de un orden estatal y seguido por coyunturas críticas y secuencias reactivas a lo largo de un período de larga estabilidad incremental.

Tomando como unidad de análisis al régimen de política pública, se consideró necesario triangular con las teorías sintéticas del cambio de las políticas públicas (Equilibrio Interrumpido, Coaliciones Promotoras y Corrientes Múltiples) para estudiar el cambio generado por la ley 19.640, y el rol que jugaron los actores políticos para el aprovechamiento de estructuras y ventanas de oportunidad, para finalmente aprobar una determinada política de provincialización. Este abordaje, en definitiva, nos permite ir más allá de los cambios estructurales y analizar el proceso decisorio de la nueva política pública.

La propuesta modernizante de los liberales reformistas sobre el fomento a los territorios nacionales que se discute en los primeros años del siglo XX, surge como la primera coyuntura crítica, que tiene un escaso impacto transformador en la trayectoria y estructura del régimen territorialiano. Solo se produjeron cambios incrementales que significaron un mayor desarrollo relativo en los territorios de la Pampa y Río Negro; por el contrario, e en el caso del territorio fueguino, implicó la profundización del patrón de postergación y estancamiento.

Con la crisis del 30, se pone de manifiesto la inconsistencia del paradigma no intervencionista del Estado en que se sustenta el régimen territorialiano. Asoma un proto-desarrollismo estado-céntrico que empieza a ver en la planificación, una herramienta central que implicará un claro quiebre en la gestión de la política hacia los territorios durante el primer peronismo. Además, el afianzamiento de la soberanía en una zona de importancia geopolítica como la Patagonia; y la defensa de sus activos estratégicos para un proyecto industrializador, son los objetivos centrales y explícitos de la planificación de políticas que incluyen explícitamente la generación de condiciones para el poblamiento y el otorgamiento de derechos de ciudadanía negados durante setenta años, a los habitantes territorialianos.

Cambios demográficos que acompañan la crisis del modelo de acumulación liberal-oligárquico y el surgimiento de un modelo industrializador profundizan la ilegalidad y la deslegitimación del régimen de política pública. Más allá de algunos cambios incrementales previstos en la ley 1532, el régimen se mantiene vigente a pesar de que la mayoría de los territorios nacionales, con visible excepción del fueguino, están en condiciones de ser provincializados. A resultas

de ello, el régimen se sostiene sobre una inequidad en materia de derechos ciudadanos en toda la Nación.

En el marco de dichos cambios demográficos, las migraciones internas fueron determinantes para el surgimiento del peronismo, quién terminará resolviendo desde la política y desde la gestión, la crisis de legitimación del orden estatal liberal-oligárquico, y la de la propia política territorialiana, mediante una política de provincialización de los territorios nacionales, que tiene una excepción en el territorio fueguino.

En efecto, en medio de contradicciones propias de una lógica política que orienta las decisiones del gobierno a sostener y mejorar la relación de fuerzas, en un clima de creciente polarización ideológica y de conspiración militar, la provincialización de los territorios nacionales en la década del '50, se completa con los patagónicos del sur, de la que por la vía de la anexión al territorio de Santa Cruz, queda afuera Tierra del Fuego, dando surgimiento a la provincia "Patagonia".

La derogación de la Gobernación Marítima de Tierra del Fuego y la anexión de su territorio a la nueva provincia, puede comprenderse en la medida en que la realidad del territorio fueguino, combina una situación de inexistencia de condiciones materiales objetivas para ser provincializado, con otra de conflictividad política que en lo táctico reclama la necesidad de debilitar el poder de la Marina enfrentada al Presidente Perón.

También la anexión se ofrecía como una estrategia indirecta y viable de provincialización de una zona en disputa que debía fortalecerse y protegerse de las pretensiones colonialistas de Gran Bretaña. Sin cambios sustanciales en la situación de desarrollo político y económico, con el golpe de Estado de 1955 la isla fueguina vuelve a su antiguo estatus, siendo el único heredero del viejo régimen de 1884, aunque bajo condiciones que ya no eran las iniciales.

La experiencia de socialización política que significó el primer peronismo en la isla, y las políticas desarrollistas de los sesenta, se potenciaron con el crecimiento demográfico motorizado por la Ley 19.640, cambios que transformaron definitivamente a la Sociedad Civil fueguina, y que forzaron el desarrollo de instituciones políticas previstas en la ley de 1884 y el crecimiento de la consolidación de un aparato burocrático.

La sanción de la ley 19.640 puede verse, como un punto de interrupción del equilibrio incremental de la política pública territorialiana hacia Tierra del Fuego, a partir del cual y en un claro apartamiento del pasado, se abre un proceso de cambio exponencial y de "especiación" de la política de provincialización, lo que implicó la teoría del equilibrio puntuado, el quiebre del monopolio de la política hacia el territorio y su inclusión como una cuestión de agenda macro-política.

Si bien la sanción de dicha ley surge como estrategia de poblamiento para afianzar la soberanía amenazada por las pretensiones de Chile sobre las islas del Canal de Beagle, su objetivo asociado de desarrollo económico de una isla históricamente postergada, obligó a un cambio de paradigma/imagen de lo que hasta ese momento había representado ese alejado y postergado territorio nacional, que de ser lugar de exclusión y castigo, pasó a ser una isla promisoría.

Los cambios macroeconómicos, económicos y tecnológicos que se producen a partir de 1976, reimpulsaron la promoción industrial y transformaron la ley en un instrumento clave para la conformación en la isla de un ámbito de acumulación privilegiada, en un contexto nacional de apertura económica que lo negaba en el continente. El abrupto crecimiento demográfico que se registra en la década de los ochenta, desatan una dinámica de cambio expansiva e irreversible, que en la década del 80 reestructura el perfil productivo del territorio.

No puede comprenderse la emergencia ni el rol que jugaron los actores políticos locales y el cambio en los arreglos de poder que sostenían el régimen territorialiano, por fuera del contexto de transformación socio productiva en el marco de la doble transición (a la provincialización y a la democracia) en la se estaba resolviendo la doble crisis de legitimación (la del régimen territorialiano y la del régimen político) y los pactos de dominación y de acumulación resultantes de ello.

La inclusión de una perspectiva complementaria a la teoría del cambio de régimen de política pública, aportada por los marcos de teoría de las corrientes múltiples y de las coaliciones promotoras, nos permitió poner el foco en el desempeño de los actores en los procesos de decisión y adopción de alternativas de política pública de provincialización del territorio.

Con apoyo en el primero de los marcos mencionados, el proceso de cambio de la política pública hacia el territorio fueguino, permitió identificar las tres corrientes cuyo alineamiento abrieron la ventana de oportunidad para la provincialización.

La corriente de las ideas que buscan traducirse en alternativas de política pública muestra la existencia de dos soluciones antagónicas. De un lado la de la "Provincia Chica", promovida por la UCR, comprendía una política de provincialización que dejaba afuera a la Antártida y a las islas del Atlántico Sur. Desde la visión del Gobierno de Alfonsín, esta idea se justificaba en el marco de una estrategia prioritaria de consolidación democrática, desmilitarizada y desmalvinizada para el no entorpecimiento de las negociaciones diplomáticas con el Reino Unido, condición que no respetaba la otra alternativa.

Del otro, la idea de "Provincia Grande", comprendía una política de provincialización de todo el territorio nacional de Tierra del Fuego, (Isla grande con la Antártida y las Islas del Atlántico

Sur), considerada una clara e imprescindible acción y decisión de afirmación soberana bicontinental del Estado argentino, de claro rechazo a la ocupación de las islas en 1833 y en general a la doctrina de los territorios nacionales en que se apoyaba la política imperial y colonialista de Gran Bretaña.

Entre estas alternativas, jugaban en el territorio actores económicos (oligarquía y burguesía local con intereses diversificados), que fueron creciendo a partir de las exenciones fiscales de la etapa desarrollista y luego con la expansión asociada a la promoción industrial con posiciones menos comprometidas con la provincialización, en favor del mantenimiento de un *status quo* territorialiano que terminará por diluirse en el marco de sus propias estrategias de inserción en el modelo de acumulación resultante.

La corriente de los problemas se movió en torno a cuestiones de imperiosa relevancia y vinculación con la realidad del territorio, como lo fueron la Guerra de Malvinas y la disputa por el Canal de Beagle, asuntos que sin dudas fueron adquiriendo una dimensión macro-política y una significación mayor para una población creciente para la cual la guerra era una experiencia real y cercana. Fueron, sin lugar a dudas, eventos que amalgamaron desde lo simbólico las transformaciones sociales y políticas de la sociedad fueguina en la etapa tardía de poblamiento.

La tercera y última corriente, estuvo dada por la tarea que tuvo la política en aquellos años ochenta, cuando en el contexto de la doble transición por ruptura, debía resolverse la crisis de legitimación del régimen político y del régimen territorialiano impulsada básicamente por: a) La cuasi guerra con Chile y la deriva bélica de la disputa con Gran Bretaña por las Islas Malvinas; b) el crecimiento demográfico explosivo, c) el protagonismo emergente de la sociedad civil fueguina; d) los cambios político-institucionales en el marco de lo previsto en la vieja ley 1532 vigente, y e) el debate parlamentario por la aprobación de una política de provincialización.

El alineamiento de las tres corrientes mencionadas, y con ello la apertura de la ventana de oportunidad para la provincialización, se produce con la sanción de la Ley 23.775, lo que nos obligó a poner la mirada en el proceso de adopción de la política.

Así, a la mirada estructural que aporta el análisis del cambio centrado en el régimen de política pública, se consideró necesario poner la mirada en los actores que es la que en definitiva está implicada en los marcos de las corrientes múltiples, y de las coaliciones promotoras, dado que son los actores políticos, quienes utilizan sus capacidades y recursos para lograr y aprovechar oportunidades para imponer las alternativas de política pública que promueven.

En torno a la promoción y al objetivo de lograr la aprobación de los proyectos de provincialización (Provincia Chica vs. Provincia Grande) se advierte en el proceso fueguino, una lógica que puede asimilarse a la de coaliciones promotoras excluyentes, con centro en los partidos políticos sólido y nítidamente visible, lo que se explica por la lógica competitiva de la democracia representativa recuperada y del parlamento como su caja de resonancia.

Como se dijo en párrafos anteriores, lo que aquí dimos en llamar la doble transición significó, para ambas coaliciones, y sobre todo para el actor local, una estructura de oportunidad conformada por la oferta de recursos y prácticas propias del juego político de la democracia recuperada.

La coalición oficialista encabezada en la figura del presidente Alfonsín, promovía la alternativa de una provincialización incompleta, que excluía a la Antártida y a las Islas del Atlántico Sur. Esta propuesta de “Provincia Chica” se justificaba por el Gabinete, legisladores y expertos de la coalición, en que era la alternativa más conveniente para alcanzar el objetivo prioritario y conducente, de consolidar una democracia sin residuos de militarización, despejando la senda de la negociación diplomática.

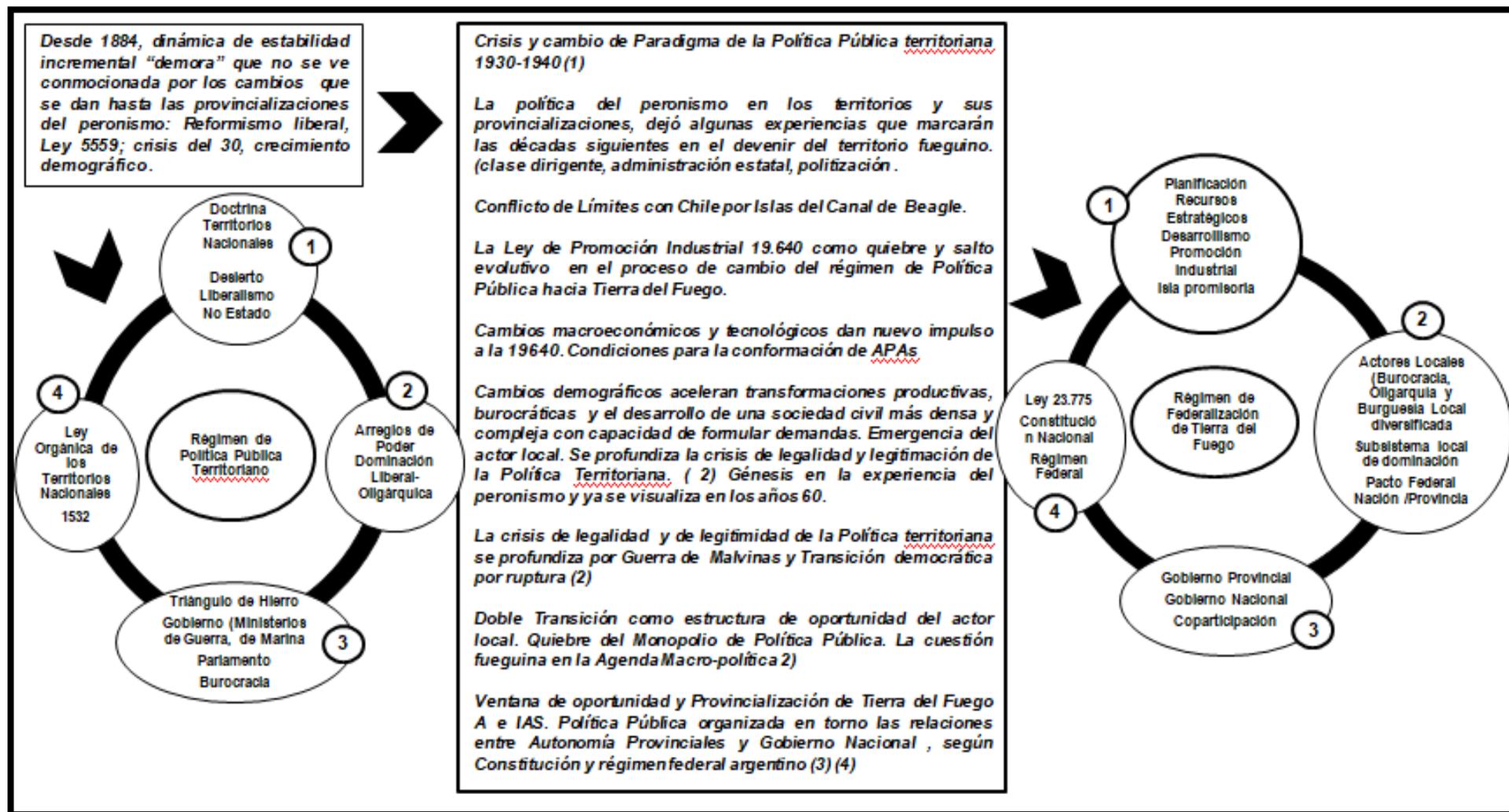
La propuesta de “Provincia Grande” de provincialización del Territorio de Tierra del Fuego, la Antártida y las islas del Atlántico Sur, era promovida por la coalición cuyo centro era el Partido Justicialista Nacional y distrital con apoyo de las provincias bajo el liderazgo protagónico excluyente del Dirigente fueguino Martín Torres.

Su desempeño como Diputado Nacional y como Gobernador del Territorio designado por el presidente Menem en 1989, fueron recursos diestramente aprovechados en esa etapa de plena disputa por la provincialización, en la que también ocurre la oportunidad y los recursos que la doble transición puso a disponibilidad de los actores locales (la conformación de la legislatura territorial y la representación del territorio en el Congreso Nacional han sido parte de ello), para afrontar el movimiento de las tres corrientes mencionadas.

La sanción de la Ley 23.775 de provincialización del territorio bicontinental de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, fue precisamente la ventana de oportunidad para cambiar la política pública hacia la isla fueguina que rigió durante un siglo.

En (Figura 16) se ofrece una referencia rápida sobre el proceso que derivó en el cambio de un régimen territorialiano de política pública a otro de provincialización del último territorio nacional.

Figura 16. Referencia del proceso de cambio de régimen de política pública. Del régimen territorialiano al régimen de provincialización



Elaboración propia

Finalmente cabe señalar que el proceso de inestabilidad política temprana que se abre en Tierra del Fuego a partir de su nacimiento el 26 de abril de 1990, tiene que ver ya con el inicio de su historia como provincia y del cierre de su ciclo instituyente, tema sin dudas importante que sin embargo queda afuera de lo que nos propusimos en este trabajo y que bien podría ser parte del próximo.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA J. y CAO, H. (2012) (COMPS.) Manual de la Nueva Administración Pública Argentina Editorial Ariel Buenos Aires 2012

ALONSO Paula (2010) Jardines secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX. Buenos Aires: Edhasa, 2010, 390 páginas.

[http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos\\_extras/1158\\_Problemas\\_de\\_historia\\_argentina/Alonso\\_jardines\\_secretos.pdf](http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/1158_Problemas_de_historia_argentina/Alonso_jardines_secretos.pdf)

ALVAREZ, M. E.; BERCOVICH, G. y HERRERO, A. (s/a) LA PATAGONIA Cuestiones demográficas de la tierra del fin del mundo Dirección Provincial de Estadísticas del Neuquén

<http://www3.neuquen.gov.ar/dgcecyd/Regi%C3%B3n%20Patagonia.pdf>

ÁLVAREZ PALAU, E. y ASENSI M. (2012) Revista Internacional de Economía y Gestión de las Organizaciones Volumen 1, Número 2, <http://sobregestion.com/journal/>, ISSN 2254-16

[https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/74588/1/20121219\\_ArticuloPublicado.pdf](https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/74588/1/20121219_ArticuloPublicado.pdf)

ANSALDI, W., PUCCIARELLI, A. y VILLARRUEL, J. (ed.) (1995). Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946. Buenos Aires: Biblos.

ARAOZ, F. (1991). La Pampa total. Aspectos geográficos. Santa Rosa: Ministerio de Cultura y Educación de La Pampa.

ARCEO, Nicolás MONSALVO, Ana Paula, SCHORR, Martín, WAINER Andrés (2008) Empleo y Salarios en la Argentina. Una Visión de largo plazo. Claves para Todos. Colección dirigida por José Nun. Capital Intelectual. Buenos Aires Argentina 120 pág.

[http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/280\\_AEYT\\_Empleo.y.salarios.en.Argentina.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/280_AEYT_Empleo.y.salarios.en.Argentina.pdf)

ARCEO, N., FERNANDEZ, A. y GONZALEZ, M. (2019). El mercado de trabajo en el modelo agroexportador en Argentina: la función de la inmigración. América Latina en la Historia Económica, 26(3), e952. DOI: 10.18232/alhe.952

ARÉVALO, Johanna I. (2019) Periodismo e imaginarios: la provincialización de Tierra del Fuego en El Sureño. Tesis de Grado de Ciencias de la Comunicación UBA Sociales pp. 4-94 en <https://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1201>

ARIAS BUCCIARELLI, Mario A. y JENSEN, Silvia (2009). La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti» Córdoba (Argentina), año 8, N° 8, 183-200.

ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2010) Tensiones en los debates parlamentarios en torno a la provincialización de los Territorios Nacionales durante el primer peronismo Quinto Sol, N° 14, pp. 103-124 <https://repo.unlpam.edu.ar/handle/unlpam/3854>

ARIAS BUCCIARELLI, Mario (2013) (coord.) Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860/1950, Prometeo, Buenos Aires, 2012, 256 pp.

ASPIAZU, D. (1986) LA PROMOCION INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA, 1973-1984. Efectos e implicancias estructurales. Documento de Trabajo N° 19 CEPAL-BUENOS AIRES <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/77775942-1eb2-4e19-af14-812d74d102a4/content>

APIAZU, D., BASUALDO, E. Y NOCHTEFF, H. (1987) La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en Argentina. Editorial Legasa Buenos Aires <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/09/La-revolucion-tecnologica-y-las-pol%C3%ADticas-hegemonicas-Azpiazu-Basualdo-Nochteff.pdf>

ASPIAZU, D. y NOCHTEFF, H. (1995) El Desarrollo Ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y élite económica en Argentina. Ensayos de economía argentina Flacso-Tesis Grupo Editorial Norma 2da. Edición <https://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/images/pdf/4.pdf>

ASTARITA, BONIFACIO Y DEL COGLIANO (2012) Relaciones intergubernamentales en la Administración Pública Argentina en Abal Medina J.M. y Cao, H. (Comps.) Manual de la Administración Pública Argentina Editorial Ariel Capítulo 5.

BANDIERI, Susana (2005). "Del discurso poblador a la praxis latifundista: la distribución de la tierra pública en la Patagonia" Mundo Agrario. Revista de estudios rurales, vol. 6 n° 11, segundo semestre de 2005. Centro de Estudios Histórico Rurales. Universidad Nacional de La Plata <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v06n11a01/1287>

BANDIERI, Susana (2009) Pensar una Patagonia con dos océanos: el proyecto de desarrollo de Ezequiel Ramos Mexía en Quinto Sol, N° 13 pp. 47-71

BANDIERI, Susana (2011). *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

BASALO, Juan Carlos. (1981) "La colonización Penal de la Tierra del Fuego", Museo del Fin del Mundo <http://v4.tierradelfuego.org.ar/museo/virtual/penal.htm>

BAUMGARTNER F. y JONES, B. Agenda Dynamics and Policy Subsystems The Journal of Politics, Vol. 53, No. 4 (Nov., 1991), pp. 1044-1074 <http://www.jstor.org/stable/2131866>

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. y MARTENSEN, Peter B. (2014), "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public of the Policy Process, Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible (eds.), Boulder, Westview Press, pp. 59-103.

BENEDETTI, A. SALIZZI, E. (2023) PROVINCIA, TERRITORIO Y REGIÓN. TRES CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN LA FORMACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO DURANTE LOS SIGLOS XIX Y XX *Estudios Geográficos* 84 (294), enero-junio 128 <https://doi.org/10.3989/estgeogr.2023134.134>

BLANCO, Graciela (2008). "Tierra y ganado en la Patagonia: políticas públicas y conflictividad en las primeras décadas del siglo XX" *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti» Córdoba (Argentina)*, año 8, n° 8, 2008, pp. 21-40.

BLAUG, M. (2001) *Teoría económica en retrospectiva*. FCE México DF.

BLOGNA TISTUZA S. (2023) Federalismo y coordinación de políticas públicas en Argentina. El Consejo Federal de Discapacidad. En *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 13 N°26 (enero-junio 2024) <https://doi.org/10.18294/rppp.2024.5076>

BOTANA, Natalio (2012) *El orden conservador*, Buenos Aires, Edhasa.

BONA, Aixa y VILABOIA, Juan (Comp.) (2007). *El Peronismo en los Territorios Nacionales Patagónicos. Una Aproximación*, pp. 155-176 en Bona, A. y Vilaboa, Juan. *Las Formas de la Política en la Patagonia*. Buenos Aires: Biblos 2007

BONNANO, Carina (2022) *Tierra del Fuego: entre la Gobernación Marítima y la llegada del peronismo*. Editora Cultural Tierra del Fuego 160 págs.

BOVE, Giacomo. [1883] *Expedición Austral Argentina: Informes preliminares presentados a S.S.E.E. los Ministros del Interior y de Guerra y Marina de la República Argentina / Jefe de la Comisión Científica de la Expedición*, y publicados bajo la dirección del Instituto Geográfico Argentino; Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Publicación original D.N de Agricultura <http://C:/Users/Jose%20Marti/Desktop/expedicion-austral-argentina--informes-preliminares-presentados-a-ssee-los-ministros-del-interior-y-de-guerra-y-marina-de-la-republica-argentina--por-giacomo-bove-jefe-de-la-comision-cientifica-de-la-expedicio.pdf>

BRIZ GODINO, Ivan (2013) "TRAS LAS HUEAS DE GIACOMO BOVE EN TIERRA DEL FUEGO" Editorial: EDICION DEL AUTOR Argentina

BURSTEIN, Paul. (2024) "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes." *Annual Review of Sociology*, vol. 17, 1991, pp. 327–50. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/2083346>. Accessed 4 Nov. 2024.

CAIMARI, Lila. (2000) "Una sociedad nacional-carcelaria en la frontera argentina (Ushuaia, 1883-1947)", Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Historia del Delito en la Patagonia, organizadas por el GEHiSo y las Facultades de Humanidades y de Derecho y Ciencias Sociales, General Roca, junio del 2000. [www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20del%20Delito/ponenciaCaimari.rtf](http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20del%20Delito/ponenciaCaimari.rtf).

CAO, Horacio y VACA, Josefina (2005). "Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina", *Revista de Estudios Regionales* N° 72, Universidades Públicas de Andalucía.

CAO, H. (2019) Los cambios en las funciones de los Estados provinciales argentinos (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario en Estado abierto, Vol. 3, Nro. pp. 79-97 <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/84/84>

CAO, H. y D'ERAMO, D. (2019). Tierra del Fuego: la última y diferente provincialización. Realidad Económica N° 327 IADE, Buenos Aires

CAO, H. y D'ERAMO, D. (2021) LA SINGULARIDAD DEL ÚLTIMO TERRITORIO NACIONAL Revista UNL

CAO, H., REY, M. Y LAGUADO, A. (2015) El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015 Prometeo

CAIMARI, Lila. (2000) "Una sociedad nacional-carcelaria en la frontera argentina (Ushuaia, 1883-1947)", Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Historia del Delito en la Patagonia, organizadas por el GEHiSo y las Facultades de Humanidades y de Derecho y Ciencias Sociales, General Roca, junio del 2000. [www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20del%20Delito/ponenciaCaimari.rtf](http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20del%20Delito/ponenciaCaimari.rtf).

CAIRNEY, Paul (2012) Understanding Public Policy Theories and Issues First published by PALGRAVE MACMILLAN England <https://paulcairney.files.wordpress.com/2020/01/cairney-2nd-proof-combined.pdf>

CANCLINI, Arnoldo (1980). *Historia de Tierra del Fuego*. Buenos Aires Editorial Plus Ultra.

CARRIZO, Gabriel (2009) La Patagonia argentina en el período de entreguerras. Acerca de los orígenes de la Zona Militar de Comodoro Rivadavia Antítesis, vol. 2, n. 4, jul. pp. 669-691 <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/97255>

CASTELLANI, A. (2007) Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989. En Sociohistórica: Cuadernos del CISH no. 21-22, p. 17-53 [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3651/pr.3651.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3651/pr.3651.pdf)

CECARELLI, S. (2016) El Penal Fueguino. Base Estructural del Estado y la Sociedad en el Extremo Austral <http://humadoc.mdp.edu.ar:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/252/MH.%20CECARELLI.pdf?sequence=>

CICCOLELLA, Pablo J. (1989) Los límites del mito de la Isla de la fantasía. Ponencia presentada al II Encuentro Latinoamericano de Geógrafos. Montevideo basada en el trabajo "La Promoción Industrial en Tierra del Fuego. Sus efectos económicos y sociales". Instituto de Geografía. As. As.. 1988. <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal2/Geografiasocioeconomica/Geografaiaindustrial/01.pdf>

CRUZ-RUBIO Cesar N. (2010) Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change; estado de la cuestión y tendencias [https://www.academia.edu/236021/Mapa\\_de\\_desarrollo\\_te%C3%B3rico\\_en\\_pol%C3%ADtica\\_p%C3%BAblica\\_y\\_policy\\_change\\_estado\\_de\\_la\\_cuesti%C3%B3n\\_y\\_tendencias](https://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_te%C3%B3rico_en_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica_y_policy_change_estado_de_la_cuesti%C3%B3n_y_tendencias)

CRUZ-RUBIO C.N. (2011) "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". *Administración & Desarrollo* 39(54): 99-118. [file:///C:/Users/electro/Downloads/Dialnet-ConvergenciasYDisparidadesEnLasTeoriasSobreElCambi-3896186%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/electro/Downloads/Dialnet-ConvergenciasYDisparidadesEnLasTeoriasSobreElCambi-3896186%20(1).pdf)

CRUZ-RUBIO César Nicandro (2015) El enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) como propuesta para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas Doctorando(a) UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID - INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET - Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública Tesis Doctoral <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37146/1/T37141.pdf>

DE ANTUENO BERISSO, Adrián (2015) *Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Proceso de Provincialización. Antecedentes-Consecuencias-Realidad y Desafíos*. Ed. A.G. DE ANTUENO. Ushuaia. 364 págs.

DE BENEDETTO, F. (2017). La autodeterminación de los pueblos en la cuestión Malvinas. [https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI\\_bb202a058cbb3d985bec40775883a533#:~:text=Tomaremos%20como%20conceptualizaci%C3%B3n%20de%20autodeterminaci%C3%B3n,sin%20interferencia%20de%20otros%20pueblos%E2%80%9D](https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_bb202a058cbb3d985bec40775883a533#:~:text=Tomaremos%20como%20conceptualizaci%C3%B3n%20de%20autodeterminaci%C3%B3n,sin%20interferencia%20de%20otros%20pueblos%E2%80%9D).

DE IMAZ, José Luis (1972). *Los Hombres del Confín del Mundo: Tierra del Fuego*. Buenos Aires EUDEBA

DE LA CALLE VALVERDE, Jaime (2010) Para una teoría social del acontecimiento Athenea Digital. *Revista de Pensamiento e Investigación Social*, núm. 18, julio pp. 65-81 Universitat Autònoma de Barcelona España <https://www.redalyc.org/pdf/537/53720000005.pdf>

DE LA VEGA, Gustavo (2022) El primer Plan Quinquenal. Análisis y resultados de la primera planificación peronista - 1a ed. - Rosario: Pro-historia Ediciones, 290 pp. [https://cedinpe.unsam.edu.ar/sites/default/files/pdfs/el\\_primer\\_plan\\_quinquenal.pdf](https://cedinpe.unsam.edu.ar/sites/default/files/pdfs/el_primer_plan_quinquenal.pdf)

DE LASA, Luis y LUIZ, María Teresa. "Genealogía de una identidad territorial. La conformación de una región marítima e insular en el extremo austral". En *Rev. Sociedad Fueguina* [http://www.untfd.edu.ar/uploads/archivos/05\\_SociedadFueguina\\_ICSE\\_UNTDF\\_1447941671.pdf](http://www.untfd.edu.ar/uploads/archivos/05_SociedadFueguina_ICSE_UNTDF_1447941671.pdf)

DEL CAMPO, Hugo (1983) *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. CLACSO

DE RIZ, L. y ADROGUÉ, G. (1990) *Democracia y Elecciones en Argentina 1983-1989* Documento de Trabajo/52 CEDES [https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3355/1/Doc\\_c52.pdf](https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3355/1/Doc_c52.pdf)

D'ERAMO, D. (2021) PANDEMIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA. CUATRO TESIS PARA APORTAR A UNA AGENDA DE INVESTIGACION EN CONSTRUCCIÓN *Revista Administración Pública y Sociedad IIFAP-FCS-UNC* N° 012, Julio-Diciembre pp.74-90. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/35171>

DEVOTO, Fernando (2007) Prologo a BONA, Aixa y VILABOIA, Juan (Comp.) (2007). El Peronismo en los Territorios Nacionales Patagónicos. Una Aproximación, pp. 155-176 en Bona, A. y Vilaboa, Juan. Las Formas de la Política en la Patagonia. Editorial Biblos Buenos Aires.

DILLON Beatriz (2016) Coord. La población rural en la provincia de La Pampa. Vestigios del pasado, singularidades presentes y alertas para el futuro de los pueblos rurales. Edición: Melina Caraballo - EdUNLPamSanta Rosa, La Pampa  
[https://repo.unlpam.edu.ar/bitstream/handle/unlpam/98/lb-dilpob016\\_c.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repo.unlpam.edu.ar/bitstream/handle/unlpam/98/lb-dilpob016_c.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

FARÍAS, Ariel y LOPEZ, J.C. (2016). Migración y heterogeneidad estructural en Tierra del Fuego. Un análisis de la desigualdad social asociada a procesos migratorios, 2004 y 2014. IX Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología, UNLP, La Plata.  
<https://www.aacademica.org/ariel.hernan.farias/38>

FAVARO O. Y ARIAS BUCCIARELLI M. (1995) El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años '30 En EntrePasados. Revista de Historia, Buenos Aires, número 9  
<https://ahira.com.ar/ejemplares/entrepasados-no-9/>

FLORES, E. (1972) Nota crítica sobre la Estructura de las Revoluciones Científicas de Thomas S. Kuhn. En El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre Vol. 39, No. 156 (4) pp. 817-824

FOOT, R.H. (2016) Michel Foucault. Arquitectura y panóptico en la cárcel de Ushuaia. Revista Pensamiento Penal pág. 1-11. En <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/44601-michel-foucault-arquitectura-y-panoptico-carcel-ushuaia>

FONTAINE, G. (1997) Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. Iconos Revista de Ciencias Sociales- Enero-Abril - Quito: FLACSO-Ecuador, pp.11-30  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7693>

GAHN, Santiago y GARDINER Mauro (2016) Impacto de Regímenes de Promoción Industrial en Argentina. En Revista de Estudios Sociales Contemporáneos n° 15, IMESC- IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 14-34

GALLUCCI, Lisandro, (2007) “La sociedad, la cultura y las formas de la política” En Patagonia total. Antártica e Islas Malvinas. Buenos Aires, Barcel Baires, 2007.

GALUCCI, Lisandro (2015) El espejismo de la República posible. La cuestión de la ciudadanía política y la organización institucional de los Territorios Nacionales en Argentina (Siglo XIX). <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/106117> pp. 1-20

GARCÍA BASALO, Juan Carlos. “La colonización Penal de la Tierra del Fuego”, Museo del Fin del Mundo <http://v4.tierradelfuego.org.ar/museo/virtual/penal.htm>

GARÓFALO A. (1999) Compilación de Normas Aplicables en materia de promoción económica de la Provincia de Tierra del Fuego, A e IAS Fundación Sud-atlántica

GERMANI, Gino (1968) Política y Sociedad en una Época en Transición. PAIDOS Buenos Aires.

GRONDA, O. (2011) EL CAPITÁN DE NAVÍO ERNESTO MANUEL CAMPOS Y LA TIERRA DEL FUEGO en Boletín del Centro Naval Número 831 SEP / DIC <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN831/831-GRONDA.pdf>

HERMIDA M. (2024) El desarrollo en cuestión. La construcción social de Tierra del Fuego (1970-2015) Tesis doctoral Facultad de Ciencias Sociales UBA Director: Dr. Julián Rebón Co-Directora: Dra. Verónica Maceira

HERMIDA, Mariano (2018) La conformación del Estado Fueguino e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 16, núm. 63, 2018 Universidad de Buenos Aires, Argentina Disponible en: [https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2826/pdf\\_105](https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2826/pdf_105)

HERMIDA M. (2018) Espacio, Estado y capitalismo en Tierra del Fuego. La producción de un mercado y una violencia en la configuración del espacio fueguino, 1970 a 2015 Estudios Socio-territoriales Revista de Geografía. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/242>

HERMIDA, M.; MALIZIA, M. y VAN AERT. P. (2012) Migración en Tierra del Fuego (o la historia de una ida y una vuelta) Revista Sociedad Fueguina Número 02 · Año 01 · Noviembre Instituto de Cultura Sociedad y Estado – UNTDF [https://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/02\\_Sociedad\\_Fueguina\\_Nro\\_2\\_1447941417.pdf#viewer.action=download](https://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/02_Sociedad_Fueguina_Nro_2_1447941417.pdf#viewer.action=download)

HERMIDA, M. MALIZIA, M. y VAN AERT P. (2013). Ser fueguino. Un estudio sobre migración y construcción de pertenencia. X Jornadas de Sociología. FCS-UBA, Buenos Aires. pp. 1-19 <https://www.aacademica.org/000-038/692>

HERRERO, Luciano (2020) La diplomacia de los *non papers* como antecedente a los Acuerdos de Madrid. Dossier de investigación N°2: “A 30 años de la firma de los Acuerdos de Madrid I y Madrid II”. REFEM 2065/COFEI. Marzo <https://rephip.unr.edu.ar/items/3285d723-877a-4af8-8155-290d5143d764>

IRIBARNE, J. (s/a) El CFI y la Coparticipación Federal <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/1986/01/35820.pdf>

JOHN, P. (2003) ‘Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?’ The Policy Studies Journal, 31, 4: 481–98. <https://doi.org/10.1111/1541-0072.00039>

KATZ, J. y KOSACOFF, B. (1986) EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN LA ARGENTINA: EVOLUCION, RETROCESO Y PROSPECTIVA Centro Editor de América Latina – CEPAL <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0ac20793-34ea-4d52-adaf-f1700dc208b7/content>

KUHN, T. [1962] 1971) La estructura de las revoluciones científicas FCE.

KINGDOM, John. W (1995) Como chega a hora de uma idea. Agendas, alternatives and public policies 2ns edition Harper Collins College Publisher en Saravia Enrique y Ferraresi Elisabete Políticas Públicas Coletanea Volume 1 <https://www.passeidireto.com/arquivo/145565821/kingdon-1995-agenda-formation>

LACOSTE, P. (2001) La Prensa argentina y el conflicto del Beagle (1977-1978) en Revista de Historia y Geografía Nro. 15

<http://revistadehistoriaygeografia.ucsh.cl/index.php/numeros-anteriores/20-numero-15/172-la-prensa-argentina-y-el-conflicto-del-beagle-1977-1978.html>

LACOSTE, P. (2004) La disputa por el Beagle y el papel de los actores no estatales argentinos. En Revista Universum Nro.19 Vol. 1 Universidad de Talca pp.86-109

[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-23762004000100005](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762004000100005)

LACLAU, E. (2014) La razón populista. Fondo de Cultura Económica Buenos Aires

LATTES, Alfredo (1975) La Población Argentina CICRED Series

[https://www.researchgate.net/publication/50326687\\_La\\_Poblacion\\_de\\_Argentina/link/5a7b46f10f7e9b55f65aa730/download?tp=eyJib250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19](https://www.researchgate.net/publication/50326687_La_Poblacion_de_Argentina/link/5a7b46f10f7e9b55f65aa730/download?tp=eyJib250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19)

LECHNER, Norbert (1986) La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado. CIS

LEONI, María Silvia (2008). "La política en el Chaco en la primera mitad del siglo XX. Estructuras de participación, actores y prácticas" en Luorno, Graciela y Edda Crespo (2008). *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, Neuquén, EDUCO.

<http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/tn08.pdf>

LEONI, María Silvia (2008). "La política en el Chaco en la primera mitad del siglo XX. Estructuras de participación, actores y prácticas" en Luorno, Graciela y Edda Crespo (2008). *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales*, Neuquén, EDUCO.

<http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/tn08.pdf>

LEONI, María S. (2016) CONSTRUCCIÓN ESTATAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LOS MÁRGENES DE LA ARGENTINA: LA REGIÓN CHAQUEÑA ENTRE EL TERRITORIO NACIONAL Y LA PROVINCIA Boletín Americanista, año 1, N° 72, Barcelona págs. 51-69

<https://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/51295?show=full>

LEWIN, Boleslao (1974) ¿Quién fue el conquistador Julio Popper? Editorial Plus Ultra Buenos Aires 1974.

LIVON-GROSMAN (2003). Geografías Imaginarias. El relato de viaje y la construcción del espacio patagónico. Rosario: Beatriz Viterbó Editora.

LOFFLER, E. A (s./a.) Aspectos esenciales del preámbulo de la constitución de Tierra del Fuego. Justicia Tierra del Fuego

<https://www.justierradelfuego.gov.ar/wp-content/uploads/2014/10/Aspectos-esenciales-del-pre%C3%A1mbulo-de-la-constituci%C3%B3n-de-Tierra-del-Fuego.pdf>

LORENZ, Federico G. (2009). Usos públicos y producciones historiográficas sobre la guerra de Malvinas en la post dictadura argentina. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

<http://www.cedinpe.unsam.edu.ar/content/novaro-marcos-y-palermo-vicente-la-dictadura-militar-del-golpe-de-estado-la-restauraci%C3%B3n>

LORENZO A.B. (2012) "Pensando el espacio fueguino en clave capitalista, Vinculaciones entre actores privados y sociedades indígenas en la Tierra del Fuego 1880-1930. III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Regional. Bariloche <http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/iii-cladhe-xxiii-ih/ponencias/Lorenzo.pdf/view?searchterm=None>

LOWI, Theodore (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice Public Administration Review, Vol. 32 No. 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310. <https://www.jstor.org/stable/974990>

LUIZ, María T. y SCHILLAT, Mónica (1997). *La Frontera Austral Tierra del Fuego 1520-1920* Servicio de Publicaciones Universidad de Cadiz- España.

MACOR D. y TCACH C. (Eds.) (2013) *La invención del peronismo en el interior del país II* Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral

MAHONEY, J. (2002). Los patrones de dependencia en los cambios de régimen: América Central en perspectiva comparada. *Araucaria*, 4(7). <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/969>

MAHONEY, J. (2011). LIBERALISMO RADICAL, REFORMISTA Y FRUSTRADO: ORÍGENES DE LOS REGÍMENES NACIONALES EN AMÉRICA CENTRAL *América Latina Hoy*, 57 pp. 79-115 Ediciones Universidad de Salamanca <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/8124/8148>

MACKINNON, Mara M. (2002) LOS ANOS FORMATIVOS DEL PARTIDO PERONISTA: RESULTADOS DE UNA INVESTIGACION. En *Revista Desarrollo Económico* Vol. 42 N°165 abril-junio pp.117-127 <https://www.jstor.org/stable/3455979>

MANN, Michael, (2006) El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5 pp.1-43 <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4863/5332>

MANZANAL, Mabel y ROFMAN Alejandro (1989). *Las Economías Regionales de la Argentina. Crisis y Políticas de Desarrollo*. Bibliotecas Universitarias Centro Editor de América Latina CEUR Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

MANZANO ITURRA, K. I. (2021). La disputa por el canal del Beagle y sus consecuencias geopolíticas para la zona austral-antártica. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(35), 799-815. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.786>

MARTINIC, MATEO (2002) *Breve Historia de Magallanes*. Ediciones de la Universidad de Magallanes. Punta Arenas Magallanes

MARTINIC, M. (2006) "El Poblamiento Rural En Magallanes Durante El Siglo XX. Realidad y Utopía" *Magallania*, (Chile). Vol. 34(1) <http://www.scielo.cl/pdf/magallania/v34n1/art01.pdf>

MARTINON, Ruth (2007) La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. En *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2, 2007, pp. 281-318 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316202>

MASOTTA, Carlos (2001) "Un Desierto para la Nación. La Patagonia en las Narraciones del Estado de la Concordancia (1932-1943)". IV Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Santiago de Chile.

MASTROSCHELLO, Miguel (2008). *La Economía del Fin del Mundo Configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego*. Editorial De los cuatro Vientos Buenos Aires También accesible en internet <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/474/index.htm>

MATSUSHITA, Hiroshi (1983) MOVIMIENTO OBRERO ARGENTINO 1930-1945 SUS PROYECCIONES EN LOS ORÍGENES DEL PERONISMO Ediciones Siglo XX <https://archivo-obrero.com/hiroshi-matsushita-movimiento-obrero-argentino-1930-1945/>

MAY, Peter J. y JOCHIM, Ashley (2013) Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing The Policy Studies Journal, Vol. 41, No. 3 pp.426-449 <https://doi.org/10.1111/psj.12024>

MAZZEI Daniel, (2011) "Reflexiones sobre la transición democrática argentina", *PolHis*, año 4, número 7, PP.8-15 [https://historiapolitica.com/wp-content/uploads/2024/02/PolHis\\_7.pdf](https://historiapolitica.com/wp-content/uploads/2024/02/PolHis_7.pdf)

MELO, Julián (2012) El efecto populista. Territorios nacionales, provincializaciones y lógica populista durante el primer Peronismo. En *Revista Pilquen • Sección Ciencias Sociales • Año XIV* • N° 15 <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/1566/1610>

MORÁN, Sabrina (2018) La guerra de Malvinas en la transición democrática argentina. Conflictos y tensiones de una agenda política desmalvinizada. *CUADERNOS DE MARTE / AÑO 9, NRO. 15, JULIO-DICIEMBRE*. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/article/download/3401/2813>

MURMIS, M. y PORTANTIERO, J.C. (1972) Estudio sobre los orígenes del peronismo. Siglo XXI

NACACH, Gabriela (2012). "Tierra del Fuego: construcción científico-política de la exclusión y contra imagen del ideal ciudadano". En *Dynamis* N° 32. pp. 69-92 <http://scielo.isciii.es/pdf/dyn/v32n1/04.pdf>

NAVARRO FLORIA, Pedro (2002). "El desierto y la cuestión del territorio en el discurso político argentino sobre la frontera Sur". *Revista Complutense de Historia de América* Vol. 28 p.139-168.

NAVARRO FLORIA, Pedro (2007) (Coord.) "La mirada del reformismo liberal sobre los Territorios del Sur argentino". En *La República posible conquista el "desierto"*. Neuquén: EDUCO pp. 197-234.

NAVARRO FLORIA, Pedro (2007) Paisajes del progreso: la re-significación de la Patagonia Norte, 1880-1916 / Pedro Navarro Floria ... [et al.] ; coordinado por Pedro Navarro Floria. - 1a ed. - Neuquén: EDUCO - Universidad Nacional del Comahue, 2007. 296 p. ; 24x18 cm.

NAVARRO FLORIA, Pedro (2009) "La mirada del reformismo liberal sobre los Territorios del Sur argentino". Instituto de Estudios Socio-Históricos - Facultad de Ciencias Humanas - Universidad de La Pampa Quinto Sol, N° 13 2009 pp. 73-103.  
<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/quintosol/article/view/3/3>

NAVARRO FLORIA y GABRIELA, P. (2010) UN TERRITORIO POSIBLE EN LA REPÚBLICA IMPOSIBLE. EL CORONEL SAROBE Y LOS PROBLEMAS DE LA PATAGONIA ARGENTINA1 Núñez  
<https://portalderevistas.unsa.edu.ar/index.php/Andes/article/view/147/136>

NAVARRO FLORIA, Pedro y NUÑEZ, Paula (2012). "Un Territorio Posible En La República Imposible. El Coronel Sarobe Y Los Problemas De La Patagonia Argentina". Andes, vol. 23, 2012 Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades Salta, Argentina Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12726101011>

NOCHTEFF H. (1994) Patrones de crecimiento y políticas tecnológicas en el siglo XX Año IV Vol. IV N° 6, 1er.semestre pp. 43-72  
[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos\\_v4\\_n6\\_02.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v4_n6_02.pdf)

O'DONNELL G. Y SCHMITTER P. (2010) Transiciones desde un gobierno autoritario. Prometeo Libros Buenos aires

OSZLAK O. y O'DONNELL G, (2011) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Proyecto Modernización del Estado Ministerio Jefatura de Gabinete Presidencia de la Nación pp.555-582

OSZLAK, Oscar (2011) El rol del Estado: micro, meso, macro. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, 7 de julio Chaco pp.1-12  
<https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4202/1/El%20Rol%20del%20Estado%2c%20micro%2c%20meso%2c%20macro.pdf>

OTERO, K. (2022) La guerra de Malvinas desde Ushuaia. Un análisis histórico, a escala local, de las prácticas y representaciones sociales en torno a un conflicto bélico internacional  
<https://revistas.unqs.edu.ar/index.php/po/article/view/173/216>

OYARZÚN, M. (2022) Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. 18 de marzo de 1962, primera e inconclusa experiencia democrática en los municipios de Ushuaia y Río Grande Revista Fuegia Volumen V - Número 2: 129-151  
<http://revistas.untdf.edu.ar/index.php/fuegia/article/view/56>

PEDRAZINI, Maximiliano (2010). "Apuntes sobre la provincialización de Misiones" en [historiapolitica.com](http://historiapolitica.com)

PEREIRA Delia (2005) La construcción de la ciudadanía en el Territorio Nacional de Formosa (1879-1955). X Jornadas Inter-escuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario. <https://cdsa.academica.org/000-006/630.pdf>

PEREZ ALVAREZ G. (2016) Notas para una comparación de los proyectos de polos de desarrollo en la Amazonia brasilera y la Patagonia argentina Anuario del Instituto de Historia Argentina, v.16, n° 1 abril pp. 2-16 <https://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAv16n1a11/7267>

PEREZ ALVAREZ G. (2017) Formación de una nueva clase obrera en regiones con polos de desarrollo: Manaus (Amazonia, Brasil) y Chubut (Patagonia, Argentina) en las décadas de 1960 y 1970 En Apuntes 80, 131-158 doi: <http://dx.doi.org/10.21678/apuntes.80.907>

PEREZ ALVAREZ, G. (2021) El sueño (roto) de crear una región sin historia. La Patagonia argentina en dos sub-escalas: el noreste de Chubut y la isla de Tierra del Fuego. En Travesía, Vol. 23, Nº 1, Enero-Junio pp. 129-155. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/166151>

PERREN, Joaquín y PÉREZ ÁLVAREZ, Gonzalo (2009). "Las Nuevas Provincias como Problema Historiográfico. Una primera aproximación a los casos patagónicos". XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue San Carlos de Bariloche.

PIERSON Paul y SKOCPOL Theda (2008) EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO EN LA CIENCIA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 17 Nº1 - ICP - Montevideo

PIERSON, Paul (2017) RENDIMIENTOS CRECIENTES, TRAYECTORIAS DEPENDIENTES Y EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA. En Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen VI, número 2, julio-diciembre pp. 11-50 Revista Universidad de Guanajuato.

PLOTKIN, B. y ZIMMERMANN, E. (2012) (Comps.) Los saberes del Estado. Editorial Edhasa 256 págs.

POPPER, Julio (2003). *Proyecto para la fundación de un pueblo marítimo en Tierra del Fuego y otros escritos*. Buenos Aires: EUDEBA.

PRATS CATALÁ, Joan (2006) "El desarrollo como construcción social: génesis de la idea de desarrollo" en Prats Catalá Joan (Coord.) A los Príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico Ed. IIG Barcelona INBAP Madrid La Paz Bolivia 2006 pp.297-304

QUARANTA DE ERRECABORDE, ANA (2003) Historia de la Provincialización de Misiones. Universidad Nacional de Misiones.

QUINTANA, Segundo Linares (1940) Concordancia del Proyecto de Ley Orgánica de los Territorios Nacionales. Biblioteca del Congreso, Buenos Aires.

RAFFAELE, Ana clara (2017) "Territorios Nacionales. Sobre historiografía de la Provincialización de los Territorios Nacionales en Argentina". Tesis de Maestría en Ciencia Política. IDSAES-UNSAM Buenos Aires–Argentina. Disponible en <http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/187>

RAYNER, J. (2009). Understanding Policy Change as a Historical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 83–96. <https://doi:10.1080/13876980802648326>

RAMIREZ, E. O. Economía, ciencia y nuevos paradigmas *Revista de Ciencias Sociales, FCES - LUZ, Nueva Época, Vol. III, N° 2, 1997, pp. 137-160*

REAL-DATO, J. (2009a) Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11:1, 117-143, To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/13876980802648268> Una version castellana en <https://aecpa.es/files/congress/8/actas/area6/GT-17/REAL-DATO-JOSE.pdf>

REAL-DATO, J. (2009b) "Mechanisms of policy stability and change: epistemological and theoretical implications of the application of the institutional analysis and development framework to the analysis and explanation of policy dynamics" Paper presented to the IPSA 21st World Congress of Political Science Santiago de Chile, July 12-16.

chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://w3.ual.es/~jreal/papers/Real%20IPSA%2009%20Mechanisms%20epistemological%2020090528.pdf

RODRÍGUEZ, Martín (2011). "Un federalismo a la que te criaste" en *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, Septiembre pp8-9

RODRÍGUEZ Lisandro (2014) TERRITORIO, POBLACIÓN Y ¿CIUDADANÍA?: MISIONES 1881 -1953 *Revista Pilquen • Sección Ciencias Sociales • Año XVI • Vol. 17 N° 1 pp.1-14* <http://www.scielo.org.ar/pdf/spilquen/v17n1/v17n1a07.pdf>

ROITTER, MARIO (1987) La Industrialización reciente de Tierra del Fuego. Serie Documentos de Cooperación Institucional Programa CFI-CEPAL <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f5f5c85a-19de-4b60-aae8-53d6c2ddfb90/content>

ROMANO, S., KATAISHI, R. y DURAN, L. (2018) La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640 en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xviii, núm. 58, 947-976. DOI: <http://dx.doi.org/10.22136/est01214>

ROTH-DEUBEL, A. N. (2007) Análisis de políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política* (3): pp. 6-29. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17522/18379>

ROTH, André-Noël. (2008) Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, julio-diciembre) Instituto de Estudios

ROUGIER M. (2017) DOS SIGLOS DE INDUSTRIA EN LA ARGENTINA Una revisión historiográfica Serie Documentos de Trabajo del IIEPNº 23 - Diciembre CONICET-UBA pp. 2-58 <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/DT-IIEP/article/view/2441/3189>

RUFFINI, Martha (2005). "Peronismo, Territorios Nacionales y Ciudadanía Política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización". Universidad Nacional de Rosario Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Historia, Centro de Estudios Regionales Revista Avances del Cesor Año V N° 5 pp. 132-148.

RUFFINI Martha (2007) LA MIRADA DE LOS JURISTAS ARGENTINOS SOBRE LOS TERRITORIOS NACIONALES. En Revista NORDESTE segunda época. Serie Investigaciones y Ensayos nº 26.Historia. Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Humanidades. Resistencia, 2007; pp. 3-22.

RUFFINI, Martha (2007) La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente, y ciudadanía política restringida (1884-1955) Revista SAAP Vol. 3 N° 1 agosto p.81-101.

RUFFINI Martha (2011) Los territorios nacionales. Un nuevo actor político en la historiografía argentina Programa Buenos Aires de Historia Política del siglo XX [https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/territoriosaprovincias\\_ruffini.pdf](https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/territoriosaprovincias_ruffini.pdf)

RUFFINI, Martha (2012) De territorios a provincias. Actores, partidos y estrategias en las nuevas provincias argentinas (1951-1962) en <https://historiapolitica.com/>

RUFFINI, Martha (2012) "Perón habla a los territorios". La creación de nuevas provincias argentinas en el discurso estatal (1946-1955) REVISTA DE HISTORIA IBEROAMERICANA Semestral Vol. 5 Núm. 2 pp. 62-81 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7008225>

RUFFINI, M. (2016) Tiempos antiperonistas en la Patagonia argentina. La acción de las Comisiones Investigadoras durante la "Revolución Libertadora" en Páginas Revista digital de la Escuela de historia de la Universidad de Rosario. Año 8 – nº 16 / pp. 61-81 <http://revistapaginas.unr.edu.ar/index.php/RevPaginas>

RUFFINI, Martha (2017). La Patagonia Mirada desde Arriba. El grupo Braun-Menéndez Behetty y la Revista Argentina Austral 1929-1967. Rosario: Prohistoria Ediciones.

RUFFINI, Martha y BLACHA, Luis (2012) "La provincialización postergada de la Patagonia Argentina (1955-1958)" temas y debates 25 / año 17 enero-junio pp. 59-81 Rosario-Argentina

SANTOS, Hugo A. (2021) HISTORIA CRÍTICA DE LA SOBERANÍA ARGENTINA EN TIERRA DEL FUEGO. 1º Edición Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Publicaciones del Sur

SAAVEDRA-ECHEVERRY, S. (2016). Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. Papel Político, 21(1), 81-100. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana>

SABATIER, P. y WEIBLE, C. (2010) El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones En SABATIER, P. (Comp.) Teorías del Proceso de las Políticas Públicas” Proyecto de Modernización del Estado. JGM Presidencia de la Nación Argentina. Pags.203-238

SEGATO, R., (2007) La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad, Ed. Prometeo, Buenos Aires, Pág. 17.

SCHORR M. y PORCELLI L. (2014) La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial, en la pos-convertibilidad  
[https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/idaes-unsam/20171113034635/pdf\\_510.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/idaes-unsam/20171113034635/pdf_510.pdf)

SCHVARZER, Jorge (2008). “Promoción Industrial en Argentina. Características, evolución y resultados”. Documento del CISEA N° 90 1987  
<http://www.jorgeschvarzer.com.ar/panel/api/archivo/102>

SCHOR M. y PORCELI, L. (2014) La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad. Documentos de Investigación Social Número 26 USAM-IDAES  
[https://www.unsam.edu.ar/escuelas/eidaes/docs/La%20industria%20electr%C3%B3nica%20de%20consumo%20en%20Tierra%20del%20Fuego%20\(version%20final\).pdf](https://www.unsam.edu.ar/escuelas/eidaes/docs/La%20industria%20electr%C3%B3nica%20de%20consumo%20en%20Tierra%20del%20Fuego%20(version%20final).pdf)

SEWELL, William (2005) Toward an eventful sociology. En Sewell Jr., William. Logics of History Social Theory and Social Transformation. Chicago: University of Chicago Press. pp. 81-123.

SILI, Marcelo y LI, Sebastián (2012). “Las tierras fiscales en la Patagonia argentina: un viejo problema irresuelto” Huellas n° 16, ISSN 0329-0573 accesible en  
[http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/9990/CONICET\\_Digital\\_Nro.14006\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/9990/CONICET_Digital_Nro.14006_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

STONE M. y SANDFORT J. (2009) Building a Policy Fields Framework to Inform Research on Nonprofit Organizations University of Minnesota Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly Volume 38 Number 6 December pp. 1054-1075 doi:10.1177/0899764008327198 SAGE  
<http://online.sagepub.com/>

TCACH, César (2002) El enigma peronista: la lucha por su interpretación. En Revista Historia Social Nro. 43 pp.129-139 Fundación Instituto de Historia Social –UNNED-Valencia.  
<https://historiasocialargentinaunlp.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/cesar-tcach.pdf>

TRIGO SOTO, Luis G. (2015) “El debate sobre la noción de Path Dependence y su conciliación en un modelo dinámico, de análisis institucional” en Revista Chilena De Derecho y Ciencia Política Enero-Abril. Vol. 6 • N° 1 • Págs. 81-107  
<file:///C:/Users/electro/Downloads/Dialnet-EIDebateSobreLaNocionDePathDependenceYSuConciliaci-5088837.pdf>

TRIGO SOTO, L. G. (2016). Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política. Revista Colombiana de Ciencias Sociales, 7 (Enero-junio)(1), pp.224-241.

<file:///C:/Users/electro/Downloads/Dialnet-unaRevisiónDeLosAportesDelInstitucionalismoHistori-5454160.pdf>

TRUE, J., JONES B. Y BAUMGARTNER, F. (2007) "Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas. En Sabatier, Paul (Comp.) Teoría del Proceso de las Políticas Públicas JGM Presidencia Argentina Proyecto de Modernización del Estado pp. 167-202

VAIRO C. (1996) "Oro en Tierra del Fuego" Editado por Museo Marítimo de Ushuaia junto con Zagier & Urruty publications 1996. Hay ediciones posteriores. También puede leerse una síntesis de divulgación accediendo a <https://museomaritimo.com/oro-en-tierra-del-fuego>

VALVERDE, Jaime (2010) Para una Teoría Social del Acontecimiento. Athenea Digital - núm. 18: 65-81 (julio 2010) <https://atheneadigital.net/article/view/n18-delacalle/705-pdf-es>

VARELA, María C. (2007). Política y ciudadanía en Tierra del Fuego. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán. <https://www.aacademica.org/000-108/88>

VASALLO, M. (2022). Malvinas: voces de la plaza: Los discursos de Galtieri y los pronunciamientos de los manifestantes en las movilizaciones masivas a la Plaza de Mayo el 2 y el 10 de abril de 1982. Aletheia, 12 (24), e123. En Memoria Académica. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.14775/pr.14775.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14775/pr.14775.pdf)

VILAS, Carlos M. (1997) La reforma del Estado como cuestión política Política y Cultura, núm. 8, pp. 147-185 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700808>

VIÑAS, Verónica; PAGE, A.; PIKE, E. "El cambio de políticas públicas". ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 72, 2018, pp. 113-136 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela

WILSON, C. (2000) "Policy regimes and policy change" Journal of public policy 20. 3 (sep.-dec.) pp. 247-274

ZAHARIADIS, Nikolaos (2010) "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones y perspectivas. En SABATIER, P. (Comp.) Teorías del Proceso de las Políticas Públicas" Proyecto de Modernización del Estado. JGM Presidencia de la Nación Argentina. Pags.69-98

ZAMORA, Luis Benito (1992). "La memoria periodística de 10 años de historia". Editada por Punto & Coma SRL Ushuaia -Tierra del Fuego. Editorial Amalevi Rosario

ZIMMERMANN, Eduardo (1992) Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal: Argentina, 1890-1916 en Desarrollo Económico, Vol. 31, No. 124 (Jan. - Mar.), pp. 545-564 Instituto de Desarrollo Económico Y Social <http://www.istor.org/stable/3466993>

ZUSMAN, Perla (2006) Imaginarios geográficos en torno a la definición de los Territorios Nacionales. La influencia del modelo norteamericano (1862-1884). CONICET/Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires

## Portales y Fuentes documentales

Alquimias Económicas <https://alquimiaseconomicas.com/2024/07/04/la-coparticipacion-federal-de-impuestos-cfi-vuelve-al-centro-de-la-escena-fiscal-distribucion-de-recursos-quien-recauda-que/>

Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas (CeDinCi) Esther Fadul de Sobrino Una Ciudadana Ilustre. El informador Pública del viernes 12 de marzo de 1993 Día Internacional de la Mujer p.10 entrevista de María Oddone. <https://archivos.cedinci.org/index.php/esther-fadul-de-sobrino-una-ciudadana-ilustre>

Congreso de la Nación Argentina Información Parlamentaria Informe especial 103 Composición de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Períodos 1983 a 2021, por bienios [https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/archivos/IE\\_103\\_Composicion\\_HCDN.pdf](https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/IE_103_Composicion_HCDN.pdf)

CONSEJO URBANO AMBIENTAL (1999) “Buenos Aires 1910: Memoria del Porvenir”. Consejo Urbano Ambiental - Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo UBA- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED – América Latina- Buenos Aires.

DE ANCHORENA J. y CASARES, M. Discurso de Recepción de nuevos miembros de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria. Asamblea Extraordinaria del 23 de Septiembre de 1942 Buenos Aires [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/27844/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/27844/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Debates Parlamentarios Cámara de Diputados y Senadores de aprobación de la Ley 14408 de 1955 [https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/debates/leyes\\_10001\\_20000.html](https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/debates/leyes_10001_20000.html)

Diario del Fin del Mundo <https://www.eldiariodelfindelmundo.com/>

Diario de sesiones Cámara de Senadores 1908 TOMO I Sesiones Ordinarias BCN Debates agosto 1907 pp-497/507/563

Diario de sesiones Cámara de Diputados 1908 BCN TOMO II Sesiones Ordinarias pp. 872/893

Discursos, mensajes, declaraciones, documentos, entrevistas y escritos: 1943-1944 / Perón Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2022. <https://bcn.gob.ar/juan-domingo-peron/peron-1943-1944-discursos-mensajes-declaraciones-documentos-entrevistas-escritos>

INDEC (1976) “Anuario Estadístico del Gobierno del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Ministerio de Economía y Finanzas-Dirección de Estadística y Censos” Indec – Ministerio de Economía, Buenos Aires - <https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2013/03/Anuario-1972-1976.pdf>[https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2013/03/Estadistica de Poblacion.pdf](https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2013/03/Estadistica_de_Poblacion.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censos Nacionales de Población 1895-2010 Instituto Provincial de Investigaciones, Estadística y Censos (IPIEC)– Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Legislatura de Tierra del Fuego <https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Flegistdf.gob.ar%2Fip%2Fleyes%2Fterritoriales%2FLEYT451.doc&psig=AOvVaw3qizPDTxNYBOfiUravl5A1&ust=1743272692607000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAQQn5wMahcKEwjQ943-sq2MAxUAAAAAHQAAAAAQBA>

Ley de Territorios Nacionales 14315 sancionada y promulgada en agosto de 1954 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7030231/19540831>

Parlamentarias: la voz de las primeras legisladoras en el Congreso de la Nación/ (Comp.) Lucía Sadras, Isela Mo Amavet, Julia Rosemberg]. – Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2021. 226 p. <https://bcn.gob.ar/publicacion-parlamentarias>

Plan de Gobierno 1947-1951 Tomo I Punto 5. p. 93 Presentación ante el Congreso Nacional 21 /10/1946 <https://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASH0143.dir/doc.pdf>

Portal Argentina.gob.ar Leyes 20.221 y 23548 Regímenes de Coparticipación de Impuestos <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20221-38936/texto>  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23548-21108/actualizacion>

Portal del Centro Naval <https://www.centronaval.org.ar/>

Portal del Museo Malvinas <https://museomalvinas.cultura.gob.ar/el-destino-de-elena/>

Portal del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) Ley 451 de 1990 Adhesión de la Provincia de Tierra del Fuego, A e IAS al Régimen de Coparticipación Federal 23548 <https://www.saij.gob.ar/LPV0000013>

Portal El Extremo Sur en la Patagonia <https://www.elextremosur.com/nota/23670-federico-lorenz-en-el-sur-se-leia-y-se-veia-con-bronca-la-euforia-portena-por-malvinas/>

Portal FINNOVA Fundación Innovación Fueguina <https://finnovafueguina.ar/el-nacimiento-de-la-ley-contado-por-uno-de-sus-creadores-primera-entrega-de-la-serie-descubriendo-la-19-640/>

Portal tdf on Line

<https://tdfonline.com.ar/aplicacion.php?nota=22917&ai=tdfonline%7C%7C3494>

Síntesis y comentarios de los Instrumentos Jurídicos que tienen relación con los problemas limítrofes con Argentina. Protocolos de arbitraje del mes de junio de 1960 Pedro Espina Ritchie Contraalmirante (R) Santiago – Chile 1962  
<https://obtienearchivo.bcn.cl/obtieneimagen?id=documentos/10221.1/74915/1/189709.pdf>

## FIGURAS y TABLAS

Ilustración de portada: Faro del Fin del Mundo y Cada de Gobierno de la Provincia de TDF, A e IAS

- Figura 1. La dinámica estabilidad/cambio del Régimen de Política Pública
- Figura 2. Temporalidad de la Dinámica estabilidad/cambio del Régimen de Política Pública territorialiano para el análisis del territorio Nacional de Tierra del Fuego.
- Figura 3. Dinámica Estabilidad/Cambio en la Teoría del Equilibrio Interrumpido o puntuado
- Figura 4. La dinámica estabilidad/cambio de la Teoría de las CM
- Figura 5. La dinámica estabilidad/cambio de la Teoría de las CP
- Figura 6. Régimen de Política pública articulado con las teorías sintéticas
- Figura 7 La Patagonia elegible
- Figura 7. El proyecto Sarobe
- Figura 8. Crecimiento poblacional de los TT.NN.
- Figura 9. Llegada al umbral de provincialización
- Figura 10. Curva de crecimiento de población de TDF en relación a Región y País
- Figura 11. Crecimiento de empleados públicos en relación a la población total en TDF
- Figuras 12 -13 Transformaciones de la estructura productiva de Tierra del Fuego 1972- 1984
- Figura 14 Proyectos “Provincia Grande” vs. “Provincia Chica”
- Figura 15 Flujo-grama del Trámite Parlamentario de la Ley de Provincialización 23.775
- Figura 16 Referencia rápida de la dinámica de estabilidad/cambio del régimen de política pública del territorio a la provincialización.
- Tabla 1. Política Pública Constituyente bajo régimen territorialiano
- Tabla 2. La temporalidad de las provincializaciones
- Tabla 3. Leyes de promoción industrial
- Tabla 4. Boom concentrador de la producción industrial en TDF 1973-1984
- Tabla 5 Tasa de crecimiento medio anual en períodos inter-censales de 1970 a 2010
- Tabla 6 Distribución absoluta y porcentual de la población ocupada según grupos ocupacionales y posiciones de clase en Tierra del Fuego. Años 1980-91.
- Tabla 7 Transición democrática y elección de Legisladores del Territorio
- Tabla 8 Política Pública Constituyente bajo Régimen de provincialización/federalización
- Tabla 9 Cuadro comparativo Tablas 1 y 8 Política Pública constituyente como régimen territorialiano y de provincialización/federalización

## Entrevistados

### **Mariano VIAÑA**

Contador Público. Coautor de la Ley 19640. Diputado Nacional electo en 1994. Ex Ministro de Economía del Territorio (gubernaciones de Suarez del Cerro y de Eseberry) y de la Provincia (2° Mandato de J. A. Estabillo)

### **Alberto GARÓFALO**

Economista. Coautor de la Ley 19.640. Actual apoderado de la Cámara Fuegoína de la Industria.

### **Carlos Martín TORRES**

Diputado Nacional por Tierra del Fuego desde 1984 hasta 1989. Gobernador del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur del 13 de julio de 1989 al 14 de enero de 1991.

### **Adrián De ANTUENO BERISSO**

Gobernador Interino de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur enero de 1991. Ministro de Economía y Finanzas de Tierra del Fuego. Años 1990 a 1991. Presidente de la Honorable Legislatura Territorial de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. (1987 a 1989)-Presidente de la "Comisión para el Estudio y Consolidación del Desarrollo de Tierra del Fuego". Ley territorial N° 322. (Agosto de 1988)- Legislador Territorial (MC) de la Honorable Legislatura Territorial de Tierra del Fuego. (1987 a 1989)-Legislador Territorial (ms) de la Honorable Legislatura Territorial de Tierra del Fuego. (1985 a 1987)-Secretario Legislativo de la Honorable Legislatura Territorial de Tierra del Fuego. (1983 a 1985)