



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL**  
**FACULTAD REGIONAL RAFAELA**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**TÍTULO**

**ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES DE GOBERNANZA  
PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL  
DEL MUNICIPIO DE LA CIUDAD DE USHUAIA**

**AÑO 2021**

**ALUMNA: DE LOS SANTOS BASALDÚA MARÍA ALEJANDRA**

**DIRECTORA: PATRICIA NARI**

**A mi hijo Fede y mi compañero Leandro**

## **Agradecimientos**

Este trabajo de tesis es producto de un conjunto de experiencias y aprendizajes compartidos a lo largo de un camino que ha significado una etapa muy importante para mi vida profesional y personal.

Comenzó con una invitación a “radicarme en la ciudad más austral del mundo, en el corto plazo”. Sin sospecharlo, realmente lo que fuera el fin del mundo se convirtió en el comienzo de todo en mi vida profesional. Por ello, no puedo dejar de agradecer a mi compañero Leandro que sin su apoyo, ánimo y compañía no hubiera emprendido semejante viaje. A Carina Lo Re, por ayudarme a encontrar la fuerza transformadora que hay en mí para animarme a emprender el camino. A Lucas Gallo, quien fue quien realizó la invitación y que sin darse cuenta me abrió muchas puertas. A Francisco Gatto, quien para mí ha sido un mentor; trabajar a su lado ha sido una oportunidad inconmensurable...aprendizajes, desafíos, espacios para la creatividad y crecimiento profesional.

No podría dejar de agradecer a todos los compañeros del equipo de Ushuaia Futura. Fue una experiencia maravillosa que me permitió conocer la ciudad, su historia, sus problemas, su paisaje urbano, ambiental, entramado social...el territorio. Por eso, agradezco a Daniel, Hernán, Ceci, Marian y a mi amiga y fiel compañera Nati Mella.

También agradezco a los compañeros de la maestría, en especial a Denis, Majó, Dani, Ale, Anto, Lichu, Lore y mi querido Roca... los foreing y quienes nos abrieron sus casas y corazones para alojarnos. Cada encuentro, durante los 22 viajes de Ushuaia a Rafaela, a lo largo de los dos años de cursado de la MDT, fue una experiencia inolvidable y enriquecedora que no hubiera sido posible de realizar sin la fuerza, calidez y convicción que sus compañerismos me brindó.

Por su puesto, que si hay que hablar de fuerza femenina no puedo dejar de mencionar a mi madre. Tenaz y audaz, también me ha enseñado a afrontarlo todo creyéndome capaz. También por ser compañera en cada viaje, que, por amor, aunque cansada, iba de Paraná a Rafaela para llevarme a Rosario donde esperaba mi vuelo a Ushuaia.

Agradezco a mis sobrinos Joaquín y Nico, por ser también la fuerza del amor que me incitó a realizar cada viajecito, ya que sabía que en una de las paradas podía verlos y así verlos crecer. Agradezco a mi hijo que me acompañó desde el ombligo en los últimos 5 viajes. A mis suegros, Pepi y Néstor por cuidarlo tanto para que yo pudiera “hacer la tesis”.

Agradezco a la UNTDF que me brindó su apoyo económico y oportunidades de crecimiento. Agradezco a los docentes de la Maestría que han sido una luz; a Pablo, a Romina y todo el equipo de la MDT. Agradezco profundamente la oportunidad de haber transitado este camino, porque me

permitió reconciliarme con la carrera, sumar miradas y volver a tener la esperanza de que otro desarrollo es posible.

## INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| Resumen.....   | 6         |
| Lista de Figuras.....  | 7         |
| Lista de abreviaciones.....  | 9         |
| <b>0. Introducción .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>0.1. Problema. Rasgos particulares y decisivos en la conformación del territorio .....</b>                                  | <b>11</b> |
| <b>0.2. Objetivos de Investigación y supuesto de anticipación .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>0.3. Antecedentes de investigación: “estudios de caso” .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>0.4. El recorrido: estrategia general.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>1. Marco Teórico .....</b>  | <b>19</b> |
| <b>1.1. Contexto Histórico.....</b>  | <b>20</b> |
| <b>1.1.1. Agotamiento del modelo de acumulación de posguerra y globalización.....</b>  | <b>20</b> |
| <b>1.1.2. Reconfiguración de los territorios .....</b>   | <b>24</b> |
| <b>1.2. Desarrollo Económico Local (o Territorial) .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>1.3. Gobernanza.....</b>  | <b>27</b> |
| <b>1.4. Desarrollo local y Gobernanza: capacidades y articulaciones .....</b>  | <b>30</b> |
| <b>1.4.1. Acerca de las Capacidades .....</b>  | <b>32</b> |
| <b>1.4.2. Articulación y gestión de los territorios .....</b>  | <b>34</b> |
| <b>1.5. Planificación Estratégica.....</b>   | <b>36</b> |
| <b>2. El proceso de desarrollo económico territorial de la ciudad de Ushuaia .....</b>   | <b>41</b> |
| <b>2.1. Las Dimensiones del Desarrollo.....</b>  | <b>42</b> |
| <b>2.2. Ushuaia: conociendo el territorio .....</b>  | <b>43</b> |
| <b>2.2.1. Dimensión Económico-Productiva .....</b>   | <b>44</b> |
| <b>2.2.2. Dimensión Socio-Institucional .....</b>  | <b>58</b> |
| <b>2.2.3. Dimensión Urbano-Ambiental.....</b>  | <b>66</b> |
| <b>3. Capacidades de gestión en red del gobierno local.....</b>  | <b>74</b> |
| <b>3.1. Relevancia de las capacidades de gestión en red para el caso particular del gobierno de la ciudad de Ushuaia .....</b> | <b>75</b> |
| <b>3.2. Evaluación de capacidades de gestión en red .....</b>  | <b>81</b> |
| <b>3.2.1. El componente redes del Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo</b>                                      | <b>81</b> |

|  |   |     |
|--|---|-----|
| 3.2.2.   | Operacionalización de las variables .....                           | 83  |
| 3.2.3.   | Relevamiento de Información .....                                   | 88  |
| 3.2.4.   | Medición del Subíndice Redes, procesamiento de la información ..... | 90  |
| 3.3.   | Resultados .....  | 91  |
| 4.   | Conclusiones y recomendaciones.....                                 | 97  |
| Anexo I: Protocolo de Encuesta .....                     |   | 101 |
| Anexo II: Formulario Encuesta Proyectos Económicos ..... |   | 104 |
| Anexo III: Construcción del indicador .....              |   | 105 |
| Anexo IV: Procedimiento de cálculo del indicador.....    |   | 107 |
| BIBLIOGRAFÍA.....  |   | 114 |

## **Resumen**

El presente trabajo de tesis se propone indagar acerca de las capacidades de gestión del gobierno local de la ciudad de Ushuaia resultante de la articulación de trabajo en red en el marco de la planificación estratégica llevada a cabo en el año 2014.

La investigación se ubica en la línea de trabajo sobre “gobernanza” y “desarrollo económico territorial”, a partir de la cual se analiza el proceso de desarrollo de la ciudad de Ushuaia desde la puesta en marcha de la Ley 19.640 hasta el año 2013, poniendo en evidencia las necesidades de articulación del gobierno municipal con otras instancias interjurisdiccionales y actores privados y de la sociedad civil, a fin de ser un actor promotor del desarrollo del territorio.

Luego, utilizando como herramienta de diagnóstico el Índice de Capacidades de Gestión del Desarrollo (ICGD), elaborado por el Grupo de Política y Gestión de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, se evalúan las capacidades del municipio de Ushuaia para gestionar políticas locales en articulación con los actores territoriales, haciendo foco en el desarrollo de redes público-privada y público-público en el proceso de planificación estratégica de la ciudad.

## Lista de Figuras

|  |    |
|--|----|
| <b>FIGURA 1:</b> ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES. TOTAL PROVINCIAL.....  | 46 |
| <b>FIGURA 2:</b> PERSONAL OCUPADO EN INDUSTRIA PROMOCIONADA. TOTAL PROVINCIAL.....   | 47 |
| <b>FIGURA 3:</b> NÚMERO DE PASAJEROS EN TEMPORADA ALTA.....  | 49 |
| <b>FIGURA 4:</b> CANTIDAD DE CRUCERISTAS ARRIBADOS A USHUAIA.....  | 50 |
| <b>FIGURA 5:</b> CANTIDAD DE VISITANTES POR AÑO.....   | 53 |
| <b>FIGURA 6:</b> VIAJEROS ARGENTINOS Y EXTRANJEROS - TEMPORADA INVERNAL.....   | 53 |
| <b>FIGURA 7:</b> INVERSIÓN PRIVADA HOTELERA.....   | 54 |
| <b>FIGURA 8:</b> EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD - USHUAIA (TERCER TRIMESTRE 2013).....   | 55 |
| <b>FIGURA 9:</b> PRESUPUESTO MUNICIPAL PER CÁPITA – 2013.....  | 56 |
| <b>FIGURA 10:</b> INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES, POR ORIGEN.....  | 57 |
| <b>FIGURA 11:</b> TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL MEDIA ANUAL.....   | 59 |
| <b>FIGURA 12:</b> EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL DE TIERRA DEL FUEGO Y USHUAIA.....   | 60 |
| <b>FIGURA 13:</b> POBLACIÓN DE 5 AÑOS O MÁS, SEGÚN CONDICIÓN DE MIGRACIÓN. TIERRA DEL FUEGO.....   | 61 |
| <b>FIGURA 14:</b> DISTRIBUCIÓN SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA , POR AÑO DE RADICACIÓN PARA LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO..... | 63 |
| <b>FIGURA 15:</b> HOGARES PARTICULARES POR TENENCIA DE LA VIVIENDA Y PROPIEDAD DEL TERRENO. TOTAL PAÍS Y TIERRA DEL FUEGO.....             | 64 |
| <b>FIGURA 16:</b> EXPANSIÓN URBANA USHUAIA.....  | 67 |

|  |    |
|--|----|
| <b>FIGURA 17:</b> INFORMALIDAD URBANA EN USHUAIA - AÑO 1995.....                                 | 68 |
| <b>FIGURA 18:</b> LONGITUD ESPACIO URBANIZADO - USHUAIA 2013.....                                | 70 |
| <b>FIGURA 19:</b> INFORMALIDAD URBANA - USHUAIA 2013.....  | 71 |
| <b>FIGURA 20:</b> PORCENTAJE DE HORARES SIN AGUA POTABLE POR RADIO<br>CENSAL - USHUAIA 2010..... | 72 |
| <b>FIGURA 21:</b> ESTRUCTURA ICGD.....   | 86 |
| <b>FIGURA 22:</b> ESTRUCTURA DEL COMPONENTE REDES.....   | 88 |
| <b>FIGURA 23:</b> NIVELES DE CAPACIDAD.....  | 91 |
| <b>FIGURA 24:</b> RESULTADOS.....  | 91 |
| <b>FIGURA 25:</b> VALOR DEL INDICE REDES PARA LAS DISTINTAS VARIABLES...                         | 92 |

## **Lista de abreviaciones**

CGV: Cadenas Globales de Valor

CNPHyV: Censo Nacional de Población, Hogar y Vivienda

EOH: Encuesta de Ocupación Hotelera

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

ICGD: Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INFUETUR: Instituto Fueguino de Turismo

IPIEC: Instituto Provincial de Análisis e Investigación Estadística y Censos.

IPV: Instituto Provincial de la Vivienda.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

UNTDF: Universidad Nacional de Tierra del Fuego.

## **0. Introducción**

### **0.1. Problema. Rasgos particulares y decisivos en la conformación del territorio**

Ushuaia es la ciudad capital de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de la República Argentina y se encuentra ubicada en la costa sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego sobre la Bahía de Ushuaia en el Canal de Beagle, contigua a las estribaciones de la Cordillera de los Andes. Fue fundada en el año 1884, pero adquiere autonomía política, administrativa y económica-financiera recién a partir de la “provincialización” del entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en 1990<sup>1</sup>.

El territorio en el que se asienta la ciudad, presenta unos rasgos muy particulares y decisivos en su conformación y que han ido configurando unos motores impulsores muy diferentes a los de otras ciudades del país. Por un lado, el territorio de la Isla Grande de Tierra del Fuego se encuentra atravesado por la Ley 19.640 sancionada en 1972 y que, acompañada por otras leyes y decretos, representa el régimen de promoción de mayor duración en la historia de la política industrial del país, y que ha conllevado fuertes impactos socioeconómicos territoriales (Romano, Kataishi y Durán, 2018). Las características de esta legislación otorgan ventajas competitivas a las actividades económicas que se desarrollen en el territorio de la isla grande de Tierra del Fuego, convirtiéndolo en un “área aduanera especial”, lo que ha incentivado, junto a otras políticas de protección sustitutivas de importaciones, la radicación de empresas industriales, dedicadas sobre todo a la producción de electrodomésticos. Ello ha hecho de Ushuaia un polo de atracción para la mano de obra de miles de argentinos migrantes de otras regiones del país en búsqueda de empleo bien remunerado.

Paralelamente, el desarrollo de la industria electrónica convive en la ciudad con su perfil marcadamente turístico. Inmersa en un entorno natural prístino, de cadenas montañosas, lagos de origen glaciar y mar, la ciudad se ha convertido en un importante destino turístico tanto nacional como internacional. A su vez, Ushuaia se encuentra en una localización

---

<sup>1</sup> En el año 1990 se aprueba por ley la provincialización de Tierra del Fuego; y en junio del año siguiente se sanciona la Constitución Provincial la cual reconoce en el Régimen Municipal la autonomía política, administrativa y económica-financiera de los municipios. Luego, en 2002 se sanciona la Carta Orgánica de la ciudad de Ushuaia donde se reafirma dicha autonomía.

geopolítica privilegiada: es la ciudad más austral del mundo y por ende la más próxima al continente Antártico; ello le brinda grandes ventajas para posicionarse como verdadera “puerta de entrada a la Antártida”, no sólo para el desarrollo del turismo antártico, sino también para el despliegue de otras actividades como ser científicas y de logística.

Estos hechos y rasgos particulares fueron permeando la dinámica de crecimiento y desarrollo de la ciudad capital de la flamante Provincia 23, cuya lógica de desenvolvimiento se ha revelado reactiva a la voluntad política centralizada del Estado nacional (Doc. Estado de Situación-Ushuaia Futura, 2014).

No obstante, en el transcurso de este proceso, Ushuaia emprendió el desafío de repensarse y proyectarse como ciudad y fue incorporando criterios y pautas de planificación. Es así que, en la Carta Orgánica del Municipio de Ushuaia, sancionada en el año 2002, se consagra el principio de la “planificación estratégica” de la ciudad y se establece la creación de un Consejo de Planeamiento Estratégico de carácter permanente y honorario con iniciativa legislativa e integrado por diversas instituciones de la sociedad civil representativas de toda la actividad ciudadana (Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Ushuaia, 2002, p.95). Se trata sin duda de un primer paso conceptual instituyente que marca el principio de una “transición del planeamiento a la gestión estratégica de las ciudades” (Pascual Esteve, 2001) y del pasaje de la noción del municipio como agente administrador de tareas definidas desde otras instancias jurisdiccionales, a la noción de un municipio como agente de desarrollo local que gestiona políticas locales en articulación con otros actores.

A partir de allí, el gobierno de la ciudad impulsó la elaboración de dos “planes estratégicos”, uno en el año 2003 y otro en 2014. Claramente, entre el primer y segundo proceso pasaron once años y el territorio de la ciudad de Ushuaia se encontró frente a un escenario totalmente distinto: hubo un crecimiento demográfico y movilidad poblacional de características extraordinarias, fruto del crecimiento de la demanda de trabajo en el sector industrial impulsado por las políticas proteccionistas del gobierno nacional; a su vez, las ramas características del turístico cobraron vida y se desarrollaron como nunca antes había sucedido en el territorio ayudadas por un tipo de cambio más competitivo para el sector.

Que las ciudades se transformen es un hecho inevitable, pero ante lo inexorable del cambio, la cuestión principal es si las ciudades son capaces de “gobernar” sus transformaciones o

gestionarlas estratégicamente. En el caso de la ciudad de Ushuaia parece ser que la planificación ha ido por detrás de las transformaciones. Nuevamente, se revela una lógica reactiva ante los cambios producidos por las políticas económicas del gobierno central. En parte, ello se debe a los rasgos distintivos, señalados al principio, que demuestran que los motores que dinamizan el desarrollo económico y productivo de la ciudad son altamente sensibles a las decisiones de políticas del gobierno nacional, limitando las capacidades de una respuesta activa desde el gobierno local.

Del proceso de planificación estratégica llevado a cabo en el año 2014, surgió una cartera de proyectos económicos y productivos para la ciudad, que involucra a una diversidad de actores, de carácter público y privado, así como también de carácter local y extranjero (como es el caso de empresas electrónicas de capital extranjero que invierten en la ciudad), poniendo en cuestión la capacidad de gestión del municipio dado que la misma demanda la necesidad de generar redes tanto público-privada como público-público, en especial, entre instituciones gubernamentales de distintos niveles interjurisdiccionales<sup>2</sup>, imponiendo esto último, la necesidad de generar capacidades para una gobernanza de tipo multinivel.

La pregunta que surge entonces es ¿qué capacidades tiene el gobierno local de la ciudad de Ushuaia para trabajar en forma articulada con otros actores públicos y privados, en apoyo al desarrollo de los proyectos económicos-productivos que surgen del proceso de planificación estratégica, dado que los mismos exceden el ámbito de su propia competencia? En otras palabras, y en forma más general se plantea: ¿qué capacidades de gobernanza tienen el municipio de Ushuaia, entendida como capacidad de gestión resultante de la articulación del trabajo en red?

## **0.2. Objetivos de Investigación y supuesto de anticipación**

La presente investigación tiene como objetivo general evaluar las capacidades de gobernanza del gobierno local de la ciudad de Ushuaia al momento de llevarse a cabo el segundo proceso de planificación estratégica en el año 2014, entendida como capacidad de gestión resultante de la articulación del trabajo en red.

---

<sup>2</sup> Es el caso especial del proyecto de logística Antártida y de aquellos proyectos relacionados con la industria electrónica, entre otros.

Específicamente se buscará:

- Analizar la relevancia de la articulación público-privada y público-pública en los procesos de desarrollo territorial.
- Describir el proceso de desarrollo económico territorial de la ciudad de Ushuaia, desde una visión sistémica – desde la implementación de la Ley 19.640 hasta 2014, año en que se lleva a cabo el segundo proceso de planificación estratégica.
- Evaluar la capacidad de gestión del municipio de la ciudad de Ushuaia resultante de la articulación del trabajo en red.
- Identificar áreas con mayores necesidades de desarrollo de redes de actores a los fines de incrementar las capacidades de gobernanza del gobierno local de la ciudad de Ushuaia, en miras a la gestión y consecución de proyectos que se plasman en el plan estratégico 2014.

Finalmente, como supuesto de anticipación el presente trabajo plantea que el municipio de la ciudad de Ushuaia tiene baja capacidad de gobernanza, entendida como capacidad de gestión resultante de la articulación con otros actores, públicos y privados, que se encuentran en el territorio.

### **0.3. Antecedentes de investigación: “estudios de caso”**

Sin dudas el estudio de caso que más ha aportado a la presente investigación es el realizado por el Grupo Política y Gestión de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y plasmado en el trabajo de Grandinetti, R. y Nari, P. (2010). Este último presenta los resultados de la medición de la capacidad de los gobiernos locales que se encuentran en la Región Rosario de la provincia de Santa Fe – Argentina, para promover procesos de desarrollo territorial, a partir del Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo (ICGD). Dicha herramienta metodológica de medición ha sido elaborada por el Grupo de Política y Gestión a los fines de contar con diagnósticos fácilmente actualizables y comparables entre regiones y/o municipios.

El ICGD se encuentra conformado por tres componentes que surgen de considerar que, para que para promover procesos de desarrollo, es necesario que los gobiernos locales cuenten con capacidades que resultan de la articulación de: la capacidad de gestión interna del municipio, la aptitud para generar vínculos de compromiso y responsabilidad con la

sociedad civil, el sector privado y otras jurisdicciones públicas y la existencia de una visión estratégica de los actores que se materializa en forma sinérgica en programas y proyectos de impacto local. De este modo, el índice se compone de tres sub-indicadores: uno para la *gestión municipal*, que revela los dispositivos y recursos del municipio; otro de *redes*, que revela los vínculos de compromiso y responsabilidad para el desarrollo con actores de la sociedad civil y otras jurisdicciones; y por último el de *visibilidad* que califica los resultados e impactos de las acciones de desarrollo en el territorio.

Como antecedente de la presente investigación dicho trabajo aporta el instrumento metodológico para diagnosticar la capacidad del gobierno local de la ciudad de Ushuaia para gestionar las redes de actores, el cual ha sido concebido en base al desarrollo del concepto de “gobernanza” o “gobierno en red” como nuevo modelo de gestión pública que se impone a los gobiernos locales para la consecución de sus objetivos en un contexto donde el ámbito en que deben operar superan sus propias competencias.

Otro estudio de caso que presenta un antecedente de evaluación de capacidades en torno a la articulación del entramado institucional destacando su rol decisivo en el éxito de un proceso de desarrollo económico local es el de Ferraro, C. y Costamagna, P. (2000).

El trabajo analiza el rol que ha jugado la dimensión institucional en el exitoso proceso de desarrollo económico local de la ciudad de Rafaela (Santa Fe - Argentina). Para evaluar la capacidad del tejido institucional de Rafaela para trabajar en forma articulada en el apoyo al desarrollo productivo de la ciudad, se elaboró una serie de indicadores de tipo cualitativo y cuantitativo que abarcaron distintos aspectos del desarrollo institucional vinculados con: los liderazgos institucionales; el papel de las instituciones y su nivel de auto reconocimiento en el tejido institucional; la cooperación entre las instituciones de apoyo al sector productivo en Rafaela; el nivel de conocimientos, aprendizaje y circulación de la información entre las instituciones; el proceso de creación de empresas; la innovación y el desarrollo en Rafaela y su región; y las relaciones internacionales que mantienen las instituciones.

Si bien el territorio objeto de análisis y la metodología empleada para evaluar las capacidades del tejido institucional difieren al de la investigación que aquí se propone desarrollar, se rescata del mismo la relevancia otorgada a la existencia o no de cooperación entre instituciones como expresión de un entramado institucional que funciona explotando

(o no) las sinergias y economías externas, base para la generación de ventajas competitivas sistémicas.

Finalmente, se tomó como antecedente el trabajo realizado por Artesi, L. (2003) sobre el desarrollo turístico en la ciudad de Ushuaia. El trabajo examina el desarrollo de la actividad turística en la ciudad de Ushuaia como parte de una experiencia de desarrollo territorial, a partir de un análisis descriptivo y utilizando la metodología de *cluster*. Ello le ha permitido observar la conducta de grupo, las condiciones que presenta para incorporarse a un proceso de desarrollo regional, así como identificar las dificultades que enfrenta su desenvolvimiento.

Los aportes a la presente investigación se hallan en divisar, sobre el mismo territorio objeto de estudio (Ushuaia), el desarrollo de una débil articulación público-privada así como entre actores gubernamentales de diferentes niveles jurisdiccionales; en este caso, en torno al desarrollo de la actividad turística en la ciudad de Ushuaia, lo cual dificulta las posibilidades de incorporarse a un proceso de desarrollo regional. Sienta así otro antecedente que permite suponer anticipadamente que el tejido institucional alcanzado por el gobierno local se encuentra en un estado incipiente que limita sus capacidades para promover el desarrollo, no ya de una actividad específica cómo es la turística, sino en términos generales, el desarrollo económico local.

#### **0.4. El recorrido: estrategia general**

Para poder abordar el problema planteado, el presente trabajo se enmarca dentro de una investigación de alcance descriptivo-evaluativo de la capacidad de gobernanza del gobierno local de la ciudad de Ushuaia, resultante de la articulación de trabajo en red.

La lógica de investigación es de tipo combinada *cuantitativa* y *cualitativa*, ya que la construcción de conocimiento acerca de la capacidad de gobernanza del municipio de la ciudad de Ushuaia como resultado de articulaciones en red se basará en un análisis objetivo de medición del fenómeno, a partir de un indicador cuantitativo que permite describir el estado de situación en que se encuentran las redes público-privada y público-público interjurisdiccionales, desarrolladas hasta el momento por el gobierno local y que

acompañan al proceso de desarrollo económico territorial. El tipo de información utilizada será combinada, de carácter *cualitativo* y *cuantitativo*.

Finalmente, el trabajo de investigación será de carácter *transversal*, ya que se evaluará la capacidad de gobernanza del gobierno local como resultante de su capacidad de gestión en red, al momento de actualizarse el plan estratégico del año 2014.

De esta manera, el presente trabajo de tesis se estructura de la siguiente manera.

El recorrido comienza con una presentación del marco teórico en el cual se inscribe el presente estudio. Se inicia exponiendo el contexto histórico en el que se enmarca el nuevo enfoque de análisis económico del desarrollo, el “desarrollo económico local o territorial” y se ahonda sobre el origen del concepto de “gobernanza” que denota el nuevo rol estatal que acompaña a dicho enfoque. Planteado este nuevo escenario, se indaga en la literatura sobre las “capacidades” de los gobiernos locales para promover procesos de desarrollo económico local y se profundiza en la importancia de la “articulación” para incrementar dichas capacidades de gestión de los territorios. Por último, en el marco teórico se define la “planificación estratégica” como uno de los procedimientos más apropiados para llevar a la práctica procesos colaborativos y participativos basados en los principios de la gobernanza.

En el siguiente capítulo se realizará una descripción del proceso de desarrollo económico territorial de la ciudad de Ushuaia desde la implementación de la Ley 19.640 en la década de 1970, hasta el año 2014 en que se lleva a cabo el segundo proceso de planificación estratégica. Basado en la visión sistémica o integral del desarrollo económico que sostiene el Enfoque del Desarrollo Económico Territorial, el presente análisis descriptivo abordará las distintas dimensiones del territorio a modo metodológico de aproximación a la realidad.

Una vez realizado dicho análisis del proceso de desarrollo económico de la ciudad, en el capítulo siguiente se identificarán algunos elementos que, sumados a aquellos que surgen del análisis del proceso de planificación estratégica (llevada a cabo en el año 2014), pondrán en evidencia la relevancia del análisis de las capacidades de gestión en red del gobierno de la ciudad de Ushuaia para promover procesos de desarrollo económico local. Luego se describe el indicador utilizado para evaluar la capacidad de gestión en red del municipio de la ciudad y se presentan los resultados obtenidos de la medición.

El trabajo culmina con una conclusión y recomendaciones acerca del grado de diversidad y densidad de actores, temáticas y productos alcanzado por las redes desarrolladas hasta el momento de su evaluación, así como la identificación de áreas en las que sería necesario seguir desarrollando redes e instituciones, a los fines de incrementar las capacidades de gobernanza del gobierno local de la ciudad de Ushuaia, en miras a la gestión y consecución de proyectos que se plasman en la planificación estratégica.

## **1. Marco Teórico**

## **1.1. Contexto Histórico**

### **1.1.1. Agotamiento del modelo de acumulación de posguerra y globalización**

La crisis económica que comienza a hacerse visible en los países desarrollados a partir de los años setenta del siglo pasado, constituye un momento de quiebre o agotamiento relativo del modelo de crecimiento económico de posguerra. Entre los factores que impulsaron ese modelo de crecimiento figuraban un régimen de acumulación caracterizado por: una política económica de corte keynesiano orientada a la expansión de la demanda agregada; un sistema de producción basado en la gran empresa, verticalmente integrada, cuyo factor clave de eficiencia eran las economías de escala internas que permitía la producción en masa y estandarizada; la organización taylorista del trabajo; y la concentración de las actividades en torno a grandes núcleos urbanos. El rol del Estado no era menor en la estabilidad de este régimen de acumulación dado que, a través de la regulación de las instituciones de Estado de Bienestar, se garantiza aquel salario indirecto necesario para la realización de la producción en masa.

La oleada ascendente de la época dorada del capitalismo monopolístico de Estado tendió a desacelerarse hacia la segunda mitad de los años 60s y entra en crisis en los años 70s signada por la caída en la tasa de ganancias<sup>3</sup>, la quiebra del sistema monetario de Bretton Woods, crisis del petróleo, estanflación, etc., sin que las políticas keynesianas de estímulo de la demanda pudieran impedirlo. Sin embargo, en este contexto, marcado por la necesidad de recomponer la tasa de ganancia, el sistema cambia para no cambiar<sup>4</sup> y se abre paso a un nuevo tipo de capitalismo mundial (Dabat, Hernández y Vega, 2015), llamado por algunos autores capitalismo flexible (Harvey), capitalismo informático global (Castells), capitalismo posindustrial (Touraine, Bell), Financiarización (Arceo).

Enrique Arceo (2020, p.7) caracteriza esta nueva etapa como la tercera gran ola de expansión del modo de producción capitalista. La misma se encuentra signada por: la desregulación financiera y subsecuente internacionalización de los mercados financieros, el

---

<sup>3</sup>La tasa de rentabilidad del capital cae desde un estimado del 8,3% en 1965 a 5,5% en 1971 (Nordhaus, 1974).

<sup>4</sup>La evolución del capitalismo es “gatopardista”: cambia para que lo sustancial no cambie y eso es la competencia que se manifiesta como lucha por las ganancias. Angel Sciara 2016. Seminario de formación política para la gestión de gobierno. <https://www.youtube.com/watch?v=fOYX1nt3UJ4>.

despliegue de las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones (TIC), las nuevas formas flexibles toyotistas de organización de la producción y disminución de los tiempos muertos. Estos cambios dieron paso a un capitalismo con hegemonía financiera y avanzaron sobre los diferentes procesos de producción y de gestión; revolucionaron las formas de producir al vincular las distintas fases de la actividad económica y hacer posible trabajar en la misma unidad de *tiempo real* (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008).

De este modo, con el avance creciente de la globalización, apertura de mercados y revolución tecnológica en transportes y comunicaciones, disminuye la importancia de la localización de las empresas, lo cual, combinado con la nueva forma flexible de producción fabril que origina de manera automática un proceso intenso de «tercerización» (outsourcing) de las manufacturas, intensificando la conformación de redes empresariales integradas mediante cadenas logísticas de suministro, se produce una reorganización de la economía mundial caracterizada por la dispersión global de las cadenas productivas (Gereffi, 2001).

Como sostienen Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017), comienza a articularse la producción de bienes y servicios en el marco de Cadenas Globales de Valor (CGV). Esto es, el valor de las cadenas productivas se divide en muchos pasos geográficamente separados, es decir que los distintos eslabones de las mismas se dividen en diversas empresas o plantas, situadas en distintos espacios geográficos. Las CGV son resultado de un patrón de producción basado en la deslocalización<sup>5</sup> productiva, conectada con mercados finales dinámicos, que pueden ser nacionales, regionales o globales. Como señala Gereffi (2001, p.13), “actualmente las redes de la producción global se parecen a una telaraña de empresas independientes, pero interconectadas. Las empresas del centro actúan como agentes estratégicos en el corazón de la red, controlando la información importante, las habilidades y los recursos necesarios para que la red global funcione eficientemente”.

---

<sup>5</sup> Movimiento que realizan algunas empresas trasladando sus centros de trabajo en países desarrollados a países con menores costes para la empresa, generalmente a países en vías de desarrollo.

Siguiendo a Albuquerque et al. (2008) surge un nuevo tipo de empresa “global” que opera tipo red y que conlleva a la transnacionalización<sup>6</sup> de las actividades, es decir, “relaciones entre empresas e instituciones vinculadas entre sí dentro de procesos o redes de transformación productiva con una lógica de funcionamiento que trasciende las fronteras nacionales” (Albuquerque, 2013). El centro de atención se sitúa de este modo en dichas redes de producción globales como principales impulsoras de una nueva división “global” (en lugar de “internacional”) del trabajo.

En este último sentido, el concepto de globalización estaría intrínsecamente relacionado con este proceso de transformación de la economía mundial. La globalización es inevitable. Capitalismo y globalización van juntos.

Furtado (1998, p.75) señala que la globalización: “es antes de todo un fenómeno financiero, pero con proyecciones significativas en el sistema productivo. Hoy las grandes empresas proyectan su localidad a escala planetaria”.

Alejandro Dabat (2000, p.2), en sintonía con lo que se menciona up supra, sostiene que la globalización es la nueva configuración espacial de la economía y la sociedad mundial bajo las condiciones del nuevo capitalismo informático global. Es el resultado del desbordamiento de la capacidad normativa de los Estados-Nación por la interdependencia de las nuevas relaciones comunicativas, económicas, ambientales, sociales y culturales impuestas por la revolución informática, la unificación geopolítica del mundo y la re-estructuración transnacional del capitalismo.

Según Dabat (2000, p.2), esta transformación tiene dos dimensiones diferentes:

- Una extensiva, que puede sintetizarse en la expansión mundial del capitalismo, de las redes de comunicaciones y transportes, del mercado de mercancías y capitales, de las empresas transnacionales y de la competencia de empresas, estado y regiones, de la enorme dimensión del intercambio de monedas y de las migraciones de personas.

---

<sup>6</sup> La *transnacionalización* o *multi-nacionalización* económica se caracteriza fundamentalmente por la deslocalización de recursos (especialmente capitales y en menor medida fuerza de trabajo) de una nación a otra.

- Otra cualitativa, que da lugar a tres grandes procesos: revolución informática, reestructuración pos-fordista y de mercado capitalista, y la completa unificación del mercado mundial.

De acuerdo a Arocena (1997), lo que convierte a la globalización actual en un fenómeno nuevo es su carácter multidimensional. De este modo, no se ciernen a la movilidad de los flujos de capital internacional y comercio mundial. “Lo que se mundializa es el mercado, pero también inciden en este nuevo tipo de globalización las redes empresariales que cubren el planeta, las nuevas tecnologías de la información, los graves problemas de las sociedades contemporáneas, la extensión de las formas democráticas de convivencia” (Arocena, 1997, p.4). En otras palabras, no existe una única dimensión globalizada. Y como afirma Camdessus (1996), el proceso se acelera por la conjunción de varios fenómenos como:

- El fin de los controles de cambios, las innovaciones financieras y el progreso en la transmisión de la información que hacen que se haya implementado un mercado financiero mundial que funcione en tiempo real.
- La organización de grandes empresas en estructura de redes mundiales, que omiten cada vez más las fronteras nacionales.
- En el campo de la información, la transmisión universal e instantánea de las informaciones.
- En la esfera política, el fin del “Gran Cisma” y el triunfo de la alianza de la democracia y del mercado.
- Finalmente, con la toma de conciencia por parte de la opinión pública mundial, que ciertos problemas fundamentales de nuestro tiempo son esencialmente transnacionales: la protección del entorno, las drogas, el SIDA, dinero sucio, etc. Son de carácter internacional y no pueden ser resueltos parcialmente por cada Estado-Nación. (Arocena, 1997, p.4)

En este último sentido, Castells (2000, p.505) se refiere a este fenómeno señalando la tendencia histórica que denomina como “la era de la información”, en la cual las funciones y los procesos dominantes se organizan en torno a redes, que constituyen la nueva

morfología social y cuya lógica de enlace modifica no solo el proceso de producción, sino también la experiencia, el poder y la cultura.

### **1.1.2. Reconfiguración de los territorios**

Según Carlo Galli (2002, p.125), la principal transformación espacial producida por la globalización es la coexistencia de diversos espacios (supranacionales, sub-nacionales, nacionales) y la pérdida de la moderna centralidad del espacio del Estado, o sea, la devaluación de las arquitecturas espaciales de la política moderna. Como señala Carmona (2006, p.4), en el marco de globalización económica, “las mayores posibilidades de comunicación global y los cambios en las pautas de localización de las empresas plantean un cuadro de intensificación de la competencia entre ciudades, regiones y actores locales, y a la vez diferencias y desequilibrios a escala territorial”. De este modo, en la consolidación de esta nueva etapa del desarrollo capitalista se produce una reconfiguración de las escalas territoriales donde, por un lado, se debilita la centralidad de los estados nacionales y su actor principal el Estado Nacional (Jessop, 1997) y, por otro lado, van ganando relevancia los espacios locales-regionales (Grandinetti et al., 2010).

De este modo, la nación se descompone en diversos componentes sub-nacionales cayendo en importancia el valor de la economía nacional como categoría unitaria en la economía global, y las ciudades pasan a tener un rol diferente al que tenían hasta el momento al tener una ubicación fundamental para los múltiples circuitos que conforman la globalización de la economía (Saskia Sassen 1998). Como afirma Arocena (1997, p.17) “es interesante recordar que las empresas multinacionales suelen utilizar una fórmula que sirve como consigna: pensar globalmente, actuar localmente”. Oscar Madoery (1999, p.3) señala que, si bien el espacio mundial se convierte en un espacio de relación único, cada territorio deviene en un ámbito de variada significación para los múltiples circuitos a través de los cuales la globalización se constituye.

De este modo, frente a la globalización surge lo local (Arocena, 1997) y hay corrientes explicativas de este fenómeno<sup>7</sup> que, basados en un análisis de la complejidad de los

---

<sup>7</sup> Como señala Arocena (1997, p.45) en la literatura ha habido tres maneras de situarse frente a la relación global-local: afirmando el carácter determinante de lo global sobre lo local; postulando lo "local" como alternativa a los males de la globalización; y una tercera que destaca la articulación local-global, al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

procesos que caracterizan la sociedad contemporánea, “proponen conceptos como los de globalización justamente para resaltar la interpenetración, en el nuevo escenario, de lo local y lo global, de modo que, si bien los procesos globales condicionan las trayectorias regionales y locales, se insiste en que éstas también imprimen sentido a las lógicas globales, así los espacios locales van ganando centralidad en dichos procesos” (Grandinetti et al. 2010, p.20).

Para Castells (2000, p.411) el concepto de “ciudad global” está emparentado al proceso mediante el cual los centros de producción y sus sociedades locales se conectan a una red global merced a los flujos de información. Los ritmos y amplitud de estos cambios, así como su secuencia temporal son diferentes en cada caso, no obstante, constituyen exigencias y retos que caracterizan la actual fase de transición tecnológica y organizativa a escala mundial, con efectos diferenciados según las circunstancias y localización de cada ámbito territorial. Esto obliga a un inteligente y complejo diseño de políticas para encarar estos retos desde las especificidades de cada territorio.

## **1.2. Desarrollo Económico Local (o Territorial)**

El tránsito hacia esta nueva fase del desarrollo capitalista obliga a repensar los enfoques o instrumentos del análisis económico tradicional basado en el Estado-nación como principal agente de desarrollo (Albuquerque, 2013). Como señalan Albuquerque et al. (2008) los Estados nacionales no son ya el eje organizativo exclusivo de los sistemas económicos, y se encuentran con un grado de exposición y vulnerabilidad superior ante la globalización. “La reorganización de la economía mundial provocada por la expansión de las empresas transnacionales y la deslocalización de actividades productivas a la periferia del sistema mundial, supone la emergencia de una lógica global del funcionamiento de importantes segmentos del capital internacional, cuestionando la visión centrada en los Estados nacionales.” Albuquerque (2013, p.46). Pero, por otro lado, los Estados-nación se encuentran sometidos a la tensión de diferentes lógicas de funcionamiento de los sistemas productivos y mercados locales.

Siguiendo a los mismos autores, en el nuevo escenario, la economía nacional se compone de dinámicas empresariales altamente heterogéneas, donde se distinguen actividades y empresas vinculadas a los sectores globales y otras de ámbito local, regional o nacional

cuya lógica de actuación es diferente a la de los mercados globales. “Ello obliga a pensar más en la heterogeneidad de las diferentes fracciones de la acumulación del capital y en una nueva relación entre las administraciones públicas, los diferentes segmentos del sector empresarial y los mercados” Albuquerque et al. (2008).

Comienza a tomar fuerza la idea de *desarrollo económico local o territorial*, el cual incluye en el proceso de reestructuración económica e institucional al que se asiste, las circunstancias específicas territoriales. Desde este enfoque, se incorpora la dimensión del territorio como un “contexto activo” o “actor” del desarrollo (Boisier, 1996); de modo que se incorporan la especificidad, diferenciación y potencialidades existentes en cada contexto local, y las políticas de desarrollo económico se definen de forma conjunta entre los diferentes actores, públicos y privados, desde cada ámbito territorial (Albuquerque et al. 2008).

Con los aportes pioneros<sup>8</sup> alrededor del concepto de “distrito industrial” se fue forjando un nuevo enfoque que es, sobre todo, una nueva manera de pensar el desarrollo, que trata de superar la simplificación que supone reducir el análisis económico del desarrollo a la visión macroeconómica, agregada y por ende centralista realizada “desde arriba”. Por el contrario, el enfoque del desarrollo territorial incorpora una visión del desarrollo “desde abajo”, esto es, con la gente, teniendo en cuenta las especificidades de cada territorio, el cual es considerado como un actor del proceso y no como un simple soporte físico de actividades y recursos, y donde la endogeneidad del proceso se encuentra definida por el protagonismo de los actores locales en la construcción de un entorno institucional, político y cultural innovador y competitivo (Albuquerque, 2004).

---

<sup>8</sup> Hacia fines de la década de 1970, economistas de la Universidad de Florencia advierten que, en determinadas regiones del norte, este y centro de Italia el desarrollo industrial no había tenido lugar de acuerdo a la interpretación convencional basada en la acumulación de capital y progreso técnico en grandes empresas tratando de alcanzar economías de escala. El desarrollo parecía responder a una forma de “industrialización difusa”, sobre la base de aglomeraciones territoriales de pequeñas y medianas empresas con vínculos tecnológicos y productivos entre sí, que se apoyaban igualmente en las características sociales, institucionales y culturales de los diferentes territorios (Albuquerque, 2004). Estos distritos industriales logran una integración de los aspectos económicos, sociales y territoriales en los que se desempeñan las empresas, tomando como unidad de análisis el territorio, de lo que se derivan indicaciones de política de desarrollo productivo y empresarial que no se limitan únicamente a variables macroeconómicas y sectoriales, ya que involucran un enfoque integral de desarrollo local o territorial (Albuquerque, 2013).

Como afirman Alburquerque, et al. (2008, p.16) “el desarrollo económico local es un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad. Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial como a las de sus actores socioeconómicos e institucionales. Las capacidades de una economía territorial son los recursos actuales y potenciales, los cuales pueden ser materiales (físicos, medioambientales, de infraestructura) financieros e intangibles (calificación de los recursos humanos, cultura emprendedora local, etc.). Se busca mejorar un territorio movilizandorecursos locales y aprovechar también los efectos favorables de los procesos de dinamismo externo existentes”.

### **1.3. Gobernanza**

Sin dudas, bajo este nuevo régimen de acumulación capitalista se plantea un nuevo rol del Estado donde, por un lado, se destaca el papel decisivo de las administraciones locales, regionales y supranacionales en detrimento de las competencias de las administraciones nacionales y, por otro lado, cambia el modelo tradicional de administración pública (Hall, 2010).

El término gobernanza surge en el marco de la crisis del Estado de Bienestar, de los debates en torno al declive de las capacidades del Estado (Peters y Pierre, 2000). A partir de las reformas políticas y económicas de principios de la década de 1980 tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido comienza a acuñarse un nuevo concepto que al español se traduce como *gobernanza*, que asume que los gobiernos deben impulsar procedimientos que posibiliten la interacción horizontal entre el ámbito público, el privado y los actores sociales, en el contexto más amplio de una institucionalidad que permita avanzar sobre grandes acuerdos sociales (Brower Beltramin, 2015).

Como señalan Grandinetti et al. (2010, p.20), “surgen fuertes elementos para recuperar el rol del Estado en la nueva arena de organización y coordinación de los intereses colectivos. Pero esta recuperación del rol estatal no puede basarse en una restauración de los vetustos atributos del Estado Nación Benefactor, sino que debe encontrar nuevos elementos y clivajes sobre los cuales asentarse”.

Según Joan Prats (2007, p.7), la gobernanza es un concepto emergente y abierto, pero en absoluto confuso ni arbitrario. No es ninguna negación del gobierno ni la gobernación sino una particular manera de gobernar que plantea requerimientos institucionales y gerenciales variados y específicos. No es una creación intelectual, sino práctica (...). Es también una construcción histórica, como lo han sido la burocracia o la gestión pública, que emerge en unas circunstancias históricas específicas en las que la producción de “governabilidad” exige formas diversas y crecientes de colaboración, cooperación, coordinación y corresponsabilización entre los poderes públicos y entre éstos, la sociedad civil y las empresas a lo largo del eje local-global.

De este modo, se cuestionan las capacidades políticas de las estructuras del Estado ante los múltiples procesos de intercambio en los que deben involucrarse los gobiernos con diversidad de actores sociales, empresariales y con otras jurisdicciones de gobierno; y, como señala Grandinetti (2014) siguiendo a Marsh (2008), “la gobernanza centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado”. La gobernanza es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007, p.18).

Tal como señala Roberto Martínez Nogueira (2012, p.4), el concepto surgió como una caracterización de nuevos modelos de gestión pública que difieren tanto del tradicional modelo burocrático como de la denominada nueva gestión pública. La gobernanza está determinada por estructuras, actores y relaciones que involucran la intervención de ámbitos organizacionales con capacidades diferenciadas, con una multiplicidad de agentes estatales y no estatales que despliegan estrategias diferenciadas para el logro de sus objetivos.

Estos cambios presumen implícitamente un nuevo modo de gobernar más cooperativo que se aleja de las bases tradicionales del gobierno basado en la relación jerárquica entre quien gobierna y quien es gobernado. En efecto, se pasa a una noción de un gobierno en la que el Estado ya no es el centro del poder político que detenta el monopolio en la articulación y persecución del interés colectivo, sino que las instituciones estatales y no estatales, los

actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas (Mayntz, 2001).

Comienza a pensarse un nuevo Estado y se proponen conceptos como el de “Estado-red” (Castells 1999), “governance reticular” (Mayntz R., 2002), que intentan mostrar el nuevo y deseable carácter asociativo y de corresponsabilidad en la gestión gubernamental que, como interviniente de una estructura social de carácter reticular, pasa a ser un actor más de dicha trama de relaciones (Grandinetti et al. 2010).

Como señala Martínez Nogueira (2012, p.5), la gobernanza está asociada a las nociones de “estado relacional”, con responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación.

De este modo, en todas las conceptualizaciones aparece de forma intrínseca la idea de gobierno en red. La presunción implícita es que la administración pública no puede imponer sus políticas, sino que debe negociar su diseño e implementación con sus partners de los sectores público y privado (Grandinetti et al. 2010). El rol estatal entonces puede definirse como lo hace Blanco y Gomá (2003): frente al fracaso de los métodos tradicionales de coordinación social como las jerarquías o las lógicas de mercado, el rol del Estado pasa por la capacidad de conformación y liderazgo de redes participativas donde el “rol interventor” se transmuta en un “rol influenciador”.

### ***Gobernanza Local***

Dada la reconfiguración de los territorios, surge una concepción renovada de la organización territorial del Estado que implica un cambio estructural en el papel de los agentes del desarrollo: mientras antes se contemplaba un proceso gestionado básicamente por un Estado centralizado, ahora se presupone la presencia de un Estado descentralizado y la ascendente participación de las administraciones locales así como de un variado conjunto de actores e instituciones de la sociedad civil, con poder para intervenir en los procesos sociales que les atañen.

En este sentido, Sonia Fleury (2002, p.4) asegura que en un contexto de ruptura de la concepción tradicional del Estado (como núcleo exclusivo de representación, planificación

y conducción de la acción pública) una multiplicidad de actores comienzan a influir en el proceso político, en la decisión, la ejecución o el control de actividades públicas, propiciando el surgimiento de una sociedad multi-céntrica, en que se organizan distintos núcleos de unión que alteran los nexos verticales entre el Estado y la sociedad y orientan las relaciones más horizontales, que favorecen la diversidad y el dialogo. Estas estructuras multi-céntricas o redes configuran una nueva esfera pública plural proveniente de un desplazamiento del nivel central de gobierno al local y de la esfera del Estado a la sociedad. Tal como describen Grandinetti y Nari (2010), la proliferación de redes de gestión conforma una nueva realidad administrativa: la interacción de unidades descentralizadas. Asociaciones entre organizaciones estatales y de la sociedad civil y entre organismos públicos de distintas jurisdicciones.

Nos aproximamos de esta manera al concepto de *gobernanza territorial*, “la cual se plantea como una gobernanza subnacional para el desarrollo de los territorios mediante la articulación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado (gobernanza multinivel vertical<sup>9</sup>), la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual, el gobierno local está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social” (Serrano, 2011, p.10).

#### **1.4. Desarrollo local y Gobernanza: capacidades y articulaciones**

La noción de gobernanza pasa a ser determinante para los procesos de desarrollo económico local, ya que los mismos se apoyan en un sistema complejo de relaciones (Galicchio, 2010). Como se mencionó más arriba, el “desarrollo económico local es un proceso de acumulación de capacidades territoriales cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad (Albuquerque, et al. 2008). De este modo, “el enfoque del desarrollo económico territorial subraya la relevancia de elementos como la construcción social, la forma de relacionamiento, los diálogos y conflictos, la cogeneración de conocimientos y capacidades como ejes relevantes del proceso de desarrollo de un territorio” (Costamagna y Larrea, 2016). En este punto, la

---

<sup>9</sup> El gobierno local gobierna su territorio, pero comparte con el Estado nacional y con los gobiernos regionales la trama de gobierno, en un ambiente de crecientes intercambios interjurisdiccionales (Barrero, 2006).

gobernanza, como modelo o pauta de interacción entre los diversos actores intervinientes en el proceso político-administrativo (Prats, 1998), cobra particular vigor para pensar estos procesos y diseñar iniciativas de cambio (Grandinetti, 2014). La importancia que reviste la concertación de los actores bajo este enfoque se hace evidente. Se necesita del mayor consenso social y sectorial posible respecto de las políticas a implementar, en un intercambio creciente con los diferentes actores representativos y con un criterio racional y estratégico en la utilización de los recursos (Madoery, 2009).

Bajo este enfoque, las administraciones territoriales cobran un nuevo rol y se las considera entes facilitadores de procesos de desarrollo económico y empleo local. Esta visión integradora de las funciones de las administraciones territoriales y el desarrollo económico, permite trascender la vieja agenda municipal y el énfasis en la prestación de servicios urbanos y sociales, reconociendo que la gestión local no debe ser únicamente administradora de los recursos transferidos o generados internamente, sino pro-activa o impulsora de las potencialidades de desarrollo endógeno en su territorio.

Sin embargo, el espacio de actuación de una estrategia de desarrollo económico local no está determinado por los límites jurisdiccionales de los gobiernos locales, sino que se constituye por el conjunto de eslabonamientos productivos, comerciales y laborales que conforman las diferentes “tramas productivas” en ámbitos territoriales caracterizados por una relativa homogeneidad socioeconómica, cultural y ambiental. De este modo, la *conformación de redes* se vuelve una característica y condición de las nuevas formas de gobernanza mediante las cuales las administraciones locales deberán consensuar, como “un actor más”, con la ciudadanía u otros actores políticos la gestión de los diferentes procesos de desarrollo territorial (Navarro Gómez, 2002: 4). Emerge la necesidad de gobernanza multinivel, entendida como “proceso por el que varios actores públicos y privados, definidos por su mutua dependencia, intercambian recursos, coordinan acciones y definen modos de manejarse y metas a alcanzar en común” (Grandinetti, 2014).

De este modo, como señala los organismos estatales deben revisar sus capacidades y repensar sus diseños e instituciones a fin de poder gestionar relacionamente, en un contexto complejo, inscripto en un mundo globalizado y donde se manifiestan pluralidad de actores con intereses divergentes (Arocena, 1999). Siguiendo a Grandinetti (2014, p.21) “la reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas locales

deberán considerarse desde la lógica de su contribución a redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza”.

#### **1.4.1. Acerca de las Capacidades**

Existe una extensa literatura que aportan elementos para comprender la importancia de la noción de capacidad a la hora de reflexionar sobre el nuevo papel del estado local<sup>10</sup>. Grandinetti (2003) retoma a Stren (2000) y plantea que hasta los 70´ era común referirse a los gobiernos locales como “administración urbana”, ya que sólo se encargaban de proveer servicios mínimos a los ciudadanos; pero en los 80´ y con mayor profundidad a comienzos del S.XXI, ante la ampliación de funciones la “administración urbana” pasa a llamarse “gestión urbana”, refiriéndose a un “accionar complejo que denuncia la capacidad preexistente de los actores, estatales y societales, en una trama de relaciones de poder específicas” (Grandinetti, 2003, p.193).

De acuerdo a Grandinetti et al. (2010), la capacidad de los gobiernos locales para promover procesos de desarrollo “surge de la articulación de la capacidad de gestión interna del municipio, la aptitud para generar vínculos de compromiso y responsabilidad con la sociedad civil el sector privado y otras jurisdicciones públicas, y la existencia de una visión estratégica de los actores que se materializa en forma sinérgica en programas y proyectos de impacto local”.

De este modo, desde esta literatura, se propone una revisión crítica de la perspectiva tradicional sobre las capacidades estatales que se limitaba a reconocer como tales sólo a las habilidades profesionales y técnicas de los funcionarios, los equipos, materiales e infraestructuras para sus tareas y los sistemas de organización, planificación y ejecución. Bifarello, Díaz, Grandinetti y Nari (2001, p.2), “Dicha revisión se asienta sobre las premisas de que: a) el desarrollo sostenible de la capacidad de gestión local es posible sólo cuando hay una demanda efectiva de parte del gobierno local y de la comunidad; b) para aumentar las capacidades a nivel local, las intervenciones deben ir más allá que la asistencia técnica y operar indirectamente mediante el liderazgo innovador y responsable y la participación ciudadana” (Grandinetti et al. 2010, p.17). De este modo, los elementos

---

<sup>10</sup> En especial se encuentran aquellos aportes de los trabajos de investigación realizados por el Grupo de Políticas y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario.

superadores del enfoque tradicional estarían dados por la incorporación de variables ligadas a lo que se define como “el desafío de engranarlo todo” (Bifarello, et al. 2001, p.4):

- goce de autonomía garantizada normativamente,
- goce de seguridad para encarar compromisos a largo plazo,
- mejoramiento de las relaciones intergubernamentales,
- coordinación local de los múltiples programas nacionales para el desarrollo institucional,
- trabajo regional desde la propia jurisdicción,
- persistencia o no de problemas de coordinación inter-jurisdiccional,
- vinculación con el sector privado

Es así que, cuando se habla de capacidades de los gobiernos locales para promover procesos de desarrollo, estas autoras hacen referencia a las capacidades como un factor facilitador, que permite a los gobiernos locales desempeñarse con éxito, señalando que la capacidad no tienen que residir necesariamente en un único actor (el estado), sino que es la resultante de las particulares interacciones entre los actores involucrados, donde el Estado tiene un lugar preeminente como articulador, actor nodal en la red de relaciones (Grandinetti, 2003). De este modo, un gobierno local competente debe saber aprovechar la capacidad que existe fuera del sector público, en el privado, las ONGs y la comunidad en general colabora y aporta para que ocurran las cosas (Grandinetti et al. 2010).

Lo esbozado se encuentra en total consonancia con la concepción del desarrollo local que plantean los autores Alburquerque, Costamagna y Ferraro mencionada anteriormente; a saber, que “el desarrollo económico local es un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad. Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial como a las de sus actores socioeconómicos e institucionales. Las capacidades de una economía territorial son los recursos actuales y potenciales, los cuales pueden ser materiales (físicos, medioambientales, de infraestructura) financieros, e intangibles (calificación de los recursos humanos, cultura emprendedora local, etc.).” (Alburquerque, et al. 2008, p. 16).

Dicha definición pone en evidencia que existe una corresponsabilidad público privada para la gestión de los procesos de desarrollo. Como plantean Grandinetti et al. (2010) “el desarrollo local es un proceso liderado y gestionado por actores que participan en forma concertada en un territorio determinado”. De este modo, en los procesos de desarrollo local aparecen los wicked problems<sup>11</sup>, los cuales, como plantea Grandinetti (2014) siguiendo a Rittel y Webber (1973), son la mayoría de los problemas que debe afrontar el sector público y surgen al coexistir diferentes concepciones y valoraciones sobre la equidad, de los procesos cada vez más dinámicos de interacción, y por el contexto de heterogeneidad social. Siguiendo a la autora, estos problemas no responden a los criterios de los problemas técnicos o profesionales, sino que para poder ser abordados satisfactoriamente deben poder identificarse nuevos parámetros de diseños de las organizaciones públicas locales que recuperen los postulados de la gobernanza, es decir, basados en dispositivos que faciliten el intercambio, la experimentación y el desarrollo de opciones estratégicas como modo de incrementar las capacidades de gestionar relacionamente en un gobierno multinivel<sup>12</sup>. La resolución de estos problemas requiere, por tanto, de capacidades políticas y de gestión por parte del Estado. Capacidades políticas para ejercer la potestad de definir objetivos y estrategias, ganar y acrecentar legitimidad, construir alianzas y coaliciones que den apoyo y sostenibilidad al proyecto de gobierno (Grandinetti, 2014).

#### **1.4.2. Articulación y gestión de los territorios**

Basados en el enfoque de la gobernanza, como nuevo modelo para la gestión pública, se trata de asumir nuevos estilos de gobiernos locales, más relacionales, con influencias intergubernamentales y ciudadana que quiebran las pautas tradicionales de división central/local y público/privada de trabajo público (Brugué y Goma, 1998). Lo que se plantea entonces es un cambio en la centralidad del Estado en la gestión de las políticas públicas, pero el fundamento de la legitimidad del actuar público estará dado por la calidad

---

<sup>11</sup> Problemas retorcidos o perversos. No se refieren a un grado especial de dificultad, sino a sus características específicas.

<sup>12</sup> Operación simultánea de reglas y mecanismos propios de cada uno de los niveles de gobierno, con normativas no siempre convergentes, estrategias diferenciadas y tensiones en distintas redes de actores y campos de interacción (Martínez Nogueira, 2012).

de interacción entre los distintos niveles de gobiernos y de éstos con la sociedad civil y actores empresarios (Prats, 2006).

Por lo tanto, como señala Grandinetti (2013) en base a Prats (2006), “la construcción de capacidades de gobernanza local pone el acento en las estructuras más horizontales y la promoción de redes de interacción”. De este modo, surgen los trabajos relacionados al concepto de red, dado que en ocasiones también se traduce el concepto “governance” como “gobierno en red” (Grandinetti et al. 2010).

Una red “...implica no sólo el reconocimiento de la pluralidad de actores sino la articulación de éstos en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos” (Blanco y Goma, 2003). El gobierno local, en su nuevo rol de “influenciador” en los procesos de desarrollo deberá ser capaz de gestionar redes de actores interdependientes e independientes, que permita hacer coincidir voluntades a partir del consenso de visiones, objetivo y orientaciones, ya que la capacidad de coordinación y negociación entre actores institucionales, viable en el marco de una red no jerárquica, participativa y con reglas de juego clarificadas, será lo que facilite o impida el logro de objetivos comunes.

De este modo, la capacidad del gobierno local de gestionar las redes de actores se manifestará en el grado de *articulación* que se desarrolle con los mismos. Siguiendo a Grandinetti et al. (2010), “articular significa acordar entre dos o más actores sobre una estrategia, una política o en la gestión de políticas para evitar superposiciones, contradicciones y discrecionalidades y fundamentalmente para producir sinergias y aprendizajes en los múltiples actores intervinientes promoviendo procesos de participación y corresponsabilidad”.

Podrá reafirmarse que articulación y cooperación entre actores (público-público y público-privado) aumentara la capacidad de gestión relacional ya que, como señalan Albuquerque et al. (2008), las mismas permiten: compartir y hacer circular información y crear áreas de aprendizaje; coordinar actividades y generar sinergias para alcanzar resultados que no se consiguen en forma individual; realizar acuerdos con decisiones concertadas y respetuosas de las identidades territoriales; y además favorece al diseño de políticas públicas al permitir

un mayor conocimiento de los problemas, aportar un mecanismo de retroalimentación para la evaluación y rediseño de las mismas, equilibrar los intereses públicos y privados añadiendo transparencia, definir prioridades de asignación de recursos más democráticas, etc.

El reto se encuentra entonces en gestionar las interdependencias entre comunidades locales y de éstas con los gobiernos regionales y nacionales, superando los ámbitos de competencia jurisdiccionales y, a su vez, entre los gobiernos locales con el sector privado y la sociedad civil tomando en cuenta el principio de corresponsabilidad que se pretende. De este modo, tal como lo describen Grandinetti et al. (2010), la articulación en la gestión de los gobiernos locales puede darse de la siguiente manera:

*Articulación público-público:* Entre organismos o áreas de carácter público estatal o no estatal, conformándose algunas de las siguientes relaciones:

- *Intra-institucional:* entre áreas del mismo organismo estatal (por ejemplo, coordinación entre las áreas del mismo municipio).
- *Intergubernamentales/inter-jurisdiccionales:* entre entes de distintas jurisdicciones (ej. coordinación entre acciones de la municipalidad y la provincia, o entre estas y la Nación).
- *Entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil*

*Articulación público-privada:* entre el Estado y el sector privado; este último alude a instituciones del mercado, como ser asociaciones de empresarios.

### **1.5. Planificación Estratégica**

Como se ha señalado, la gobernanza es un nuevo estilo de gobierno y gestión pública que se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados (Mayntz, 2000; Pierre, 2002). De este modo, como señala Carmona (2006, p.2), la gobernanza en un territorio aparece claramente vinculada a las relaciones que se definen y se conforman en base al consenso, la participación y el aprendizaje colectivo de los actores con sus distintas lógicas y posibles desacuerdos.

Entre los mecanismos que existen para llevar a la práctica procesos basados en los principios de la gobernanza se encuentra la planificación estratégica. La misma es una metodología propia del sector privado que se fue importando y a la vez adecuando a los ámbitos de gestión pública utilizada en escalas locales para pensar el futuro de los territorios en base a la participación y consenso de los distintos actores que lo habitan.

En este sentido, Fernandez Güell (2006) define a la planificación estratégica de ciudades como “un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso”. Otros autores la definen como un instrumento que, desde una mirada multidimensional (económica, social, político-institucional, cultural, ambiental y espacial), aborda el proceso de desarrollo local de las ciudades y estimula una participación activa de los diversos actores del territorio en base a redes variadas y estructuras flexibles de gestión y organización (Carmona, 2008).

En este mismo sentido Eduardo Resse (2009), señala que un plan estratégico es “un plan que representa un proyecto colectivo y global de la ciudad y la gestión municipal, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y capaz de convertirse en un "espacio" de acuerdos y movilización de la sociedad”.

Toda ciudad experimenta un proceso de permanente evolución como resultado de diversas circunstancias, como pueden ser movimientos migratorios, desastres naturales, movimientos sociales, invasiones, épocas de prosperidad o de depresión, influencia de otras culturas, etc. Pero la determinación de su presente no depende sólo del conjunto de sucesos ocurridos a lo largo de su historia, sino del modo en que reaccionan los habitantes de la ciudad para configurar ésta de acuerdo con sus necesidades e intereses, dentro de lo que les permiten las limitaciones que siempre existen (Rivero, 2005). En otras palabras, que las ciudades se transformen es un hecho inevitable, pero ante lo inexorable del cambio, la cuestión principal es si las ciudades son capaces de “gobernar” sus transformaciones o gestionarlas estratégicamente.

En este sentido, Santiago Rivero (2005), señala que existen distintos enfoques de gestión:

- i. Reactivo: consiste en ir dando respuesta a los problemas que surgen, otorgando prioridad a aquellos que se perciben como más apremiantes. A su vez, a la hora de establecer prioridades, estas dependen por un lado de las sensibilidades de quienes son los responsables de administrar los presupuestos públicos y por otra parte, de la presión social de los colectivos a los que afectan los diversos problemas o que perciben las nuevas necesidades. De este modo, las respuestas no atienden necesariamente a lo más importante ni se establecen prioridades desde una visión global de forma totalmente inconexa.
- ii. Planificado: analizar la situación actual de la ciudad, identificar sus problemas y carencias, estudiar sus tendencias, establecer sus necesidades a medio plazo y tratar de concebir un modelo de ciudad que sería el adecuado para cubrir las necesidades de la población urbana que se estima que ocupará la ciudad al final de dicho plazo. Se elaboran una serie de planes que contemplan las medidas consideradas necesarias. Los puntos débiles de este enfoque son: a) que se plantea como un programa cerrado, en el que se incluyen todas las actuaciones a desarrollar en el plazo a lo largo del cual se extiende el plan, con una tendencia a olvidarse de cuestionar su vigencia según transcurre el tiempo previsto para poner en práctica dichas actuaciones, b) que los planes se diseñan fundamentalmente en base a datos históricos, sin tener en cuenta que prácticamente nunca el futuro resulta de una extrapolación del pasado ni del presente, c) que se olvide que el entorno afectará, y de forma substancial, al modo en el que funcionarán las medidas que se apliquen, d) que se olvide el hecho de que las ciudades compiten, ofreciendo opciones alternativas a las que se contemplan en los planes propios, y e) que se olvide que las infraestructuras, cuya finalidad es facilitar la prestación de determinados servicios, no resultan eficaces si no se complementan con la existencia de los recursos humanos, que tengan el nivel de formación requerido para proporcionar dichos servicios.
- iii. Estratégico: tiene muy presente que una ciudad interactúa con su entorno, el cual es cambiante, y que el resultado de esta interacción es lo que determina el modo en el que evoluciona y se transforma dicha ciudad. Este enfoque más que fijarse unas metas que deben mantenerse férreamente, lo que se plantea es la transición hacia un destino determinado por el conjunto de circunstancias del entorno y que evoluciona

continuamente. Asume permanentemente las estrategias encaminadas a evolucionar hacia el modelo de ciudad que se estime más adecuado para los ciudadanos. Se deben desarrollar las habilidades para identificar los escenarios posibles, elegir con acierto los objetivos hacia los que dirigirse y determinar cuál es camino que conduce a ellos.

De esta manera, siguiendo a Marianacci (2013), las características principales de la planificación estratégica, y que la diferencian respecto a la planificación tradicional, son las siguientes:

- Proactiva, debido al posicionamiento en el tiempo que asume; se trata de tomar la iniciativa y pasar a la acción para construir el futuro, antes que decir que en el futuro se ejecutará tal o cual acción.
- Es ampliamente participativa, en vez de encontrarse reservada para los altos mandos del gobierno de un territorio; convoca a todas las instituciones de la sociedad civil en el entendimiento de que no es el gobierno el único actor que toma decisiones. De esta manera promueve el relacionamiento público-privado y público-público.
- Facilita la planificación sectorial dando sentido a los planes de las instituciones que el territorio posee y coordinando la acción de los mismos. A la vez se colectiviza la información que poseen las instituciones del territorio.
- Proceso técnico y político: significa que esta metodología no peca del sesgo tecnocrático que sufre la planificación tradicional.
- Perspectiva integral, ya que considera las distintas dimensiones social, económica, ambiental, institucional, cultural, etc. de un territorio.
- De este modo es una estrategia multidisciplinaria.
- Producto flexible que acompaña los cambios que se van dando en el tiempo ya que en su formulación las etapas se pueden ir actualizando y retroalimentando de acuerdo al contexto.
- Incorpora una visión estratégica, de múltiples caminos alternativos o estrategias para alcanzar el modelo deseado a partir de considerar temas críticos del territorio.

El paso de una planificación tradicional a una estratégica por sobretodo refleja el tránsito de un estilo de gobierno centralizado y jerárquico hacia prácticas más pluralistas y cooperativas para la gestión del desarrollo. Y se considerará a la planificación estratégica

como una autentica herramienta de gobernanza siempre y cuando la participación de los actores territoriales, que el mencionado procedimiento habilite, resulte ser más que informativa y consultiva, para pasar a ser de codecisión y cogestión, facilitando el real empoderamiento (empowerment) de la ciudadanía (Davicino, M. y Alfaro, M. 2014). En otras palabras, una gestión estratégica, concebida como gestión relacional de un proyecto de ciudad (Pascual Esteve, 2001), será capaz de conseguir una transición eficaz hacia un escenario de mayor desarrollo social y económico, dependiendo del grado de institucionalidad, gobernabilidad y madurez que alcance la sociedad para consolidar la gobernanza como mecanismo de construcción de consensos y participación ciudadana en los actos de gobierno local (Gudiño, 2015).

## **2. El proceso de desarrollo económico territorial de la ciudad de Ushuaia**

## 2.1. Las Dimensiones del Desarrollo

Para analizar el proceso de desarrollo económico-productivo de la ciudad de Ushuaia se utilizará el *enfoque del desarrollo económico local (o territorial)*, el cual se basa en una visión sistémica o integral del desarrollo económico (Albuquerque, 2013). En contraposición al enfoque tradicional que, desde una perspectiva lineal, hace depender el desarrollo en gran medida de la existencia de recursos financieros, desde la perspectiva del desarrollo territorial la disponibilidad de recursos financieros no es una condición suficiente y propone un planteamiento integral y contextualizado acerca del funcionamiento de las economías (Albuquerque y Dini, 2008).

Es así que, en vez de una perspectiva macro y sectorial del desarrollo, como sostiene el enfoque tradicional, el desarrollo económico territorial incorpora al *territorio* como un *contexto activo* o *actor* fundamental de desarrollo (Boisier, 1996), entendiendo por territorio al “conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del mismo” (Albuquerque, 2013). De este modo, bajo esta visión se incorpora las distintas dimensiones del desarrollo, a saber: el desarrollo social y humano, el desarrollo institucional, político y cultural, el desarrollo económico, tecnológico y financiero, y el desarrollo urbano ambiental; entendiendo que el proceso de desarrollo económico de un territorio requiere de actuaciones paralelas de los otros ámbitos aludidos.

De este modo, y a modo metodológico de aproximación a la realidad, para describir el proceso de desarrollo del territorio de la ciudad de Ushuaia, se abordarán las siguientes dimensiones:

- **Dimensión Económica-productiva:** aborda el perfil económico de la ciudad, los recursos materiales e intangibles, así como las oportunidades y áreas de desarrollo futuro.
- **Dimensión Socio-institucional:** analiza la estructura social, sus características y patrones de relación, formas y niveles de cohesión o fragmentación. De este modo, se enfoca en variables como la calidad de vida, el empleo y distribución del ingreso, incluye la promoción de derechos (acceso a la educación, salud, nutrición, cultura y

recreación) y las formas asociativas y de organización de las instituciones de la ciudad.

- **Dimensión Urbano-ambiental:** incorpora los elementos del ordenamiento territorial, uso del suelo, infraestructura de servicios, y trata sobre la utilización sustentable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente; en suma, se incluyen la preservación de la calidad ambiental y al equilibrio urbano territorial.

## 2.2. Ushuaia: conociendo el territorio

La ciudad de Ushuaia es la capital de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de la República Argentina y se encuentra ubicada en la costa sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego sobre la Bahía de Ushuaia en el Canal de Beagle, contigua a las estribaciones de la Cordillera de los Andes. Se fundó en el año 1884, pero adquiere autonomía política, administrativa y económica-financiera recién a partir de la “provincialización” del entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en 1990<sup>13</sup>.

El territorio en el que se asienta la ciudad, presenta unos rasgos muy particulares y decisivos en su conformación, y que han ido configurando unos motores impulsores del desarrollo muy diferentes a los de otras ciudades del país.

En su origen, fue la instalación del Presidio hacia 1904 la que dio el impulso inicial a la ciudad. Dado el efecto multiplicador de la inversión en el penal y el de las doce cosechas<sup>14</sup> la ciudad fue cobrando vida, se estableció una red de servicios básicos de infraestructura (electricidad, telefonía), servicios médicos, se desarrolló el comercio, y pequeños talleres de imprenta, zapatería, etc. Es decir, que durante las primeras cinco décadas del siglo XX Ushuaia se desarrolla en torno al penal, tanto en sus aspectos económicos como físicos e institucionales y ello marcó una impronta a la ciudad que se mantiene aún muchos años después de haber sido cerrado el Presidio hacia 1947 (Plan Estratégico Ushuaia 2013,

---

<sup>13</sup> En 1990 se aprueba por ley la provincialización de Tierra del Fuego; y en junio del año siguiente se sanciona la Constitución Provincial la cual reconoce en el Régimen Municipal la autonomía política, administrativa y económica-financiera de los municipios. Luego, en 2002 se sanciona la Carta Orgánica de la ciudad de Ushuaia donde se afirma dicha autonomía.

<sup>14</sup> Así es como llamaban los escasos comerciantes de la época a la paga mensual de salarios al personal carcelario, según cuenta J.C. García Basalo (Mastroscello, 2004).

2003). Luego del cierre de la cárcel, Ushuaia comienza a experimentar un renovado porvenir económico y social a partir del impulso que conlleva la creación de la Base Naval de la Armada Argentina. La pequeña ciudad de 2.182 habitantes en 1947 logra en dos décadas duplicar su población, con 5.677 habitantes hacia 1970. En este período será la Armada la que marcará la dinámica de desenvolvimiento de la ciudad<sup>15</sup> y también dejará sus huellas en su devenir institucional, social, urbano y económico.

Pero fue recién a partir de la década de 1970, con la implementación de la Ley Nacional 19.640, que la ciudad experimentó un vigoroso proceso de crecimiento económico y demográfico, estimulado por el sistema promocional de mayor duración que se ha aplicado en el país.

Si bien, el establecimiento del régimen de promoción industrial tuvo como motivación inicial consideraciones de orden geopolítico<sup>16</sup> (Mastroscello, 2004), su puesta en marcha y posteriores vaivenes desempeñaron un rol decisivo en el desarrollo de la ciudad, marcando un punto de inflexión tanto en la vida económica como en la estructura social, institucional, urbana y ambiental de Ushuaia. Es por ello que el presente trabajo parte de este momento histórico para la descripción del desarrollo del territorio, a la vez que coincide con el inicio del paradigma de la globalización, el cambio en el régimen de acumulación y regulación del sistema capitalista, en el cual se inscriben el nuevo rol del Estado y las nuevas formas de gobernanza, objeto de análisis del presente estudio.

### **2.2.1. Dimensión Económico-Productiva**

Como se pudo observar, Ushuaia en sus orígenes ha sido una ciudad cuya economía estuvo muy ligada al sector público. Primero fue el Presidio el que marcó el rumbo económico y luego, desde los años 50' es la Armada Argentina la que toma la posición de pivote de la

---

<sup>15</sup> “El tiempo acotado de estancia a este destino que tenían los marinos y representantes de instituciones públicas nacionales señalaron a Ushuaia en aquella época como un *lugar de tránsito*” (Plan Estratégico Ushuaia 2013, 2003).

<sup>16</sup> En aquel momento Argentina seguía manteniendo conflictos fronterizos con Chile que se acentuaban a medida que se avanzaba hacia el sur del continente. La escasa población de la región austral argentina era vista como una debilidad importante (de acuerdo al Censo de Población de 1970, aproximadamente el 39% de los 13.431 habitantes del Territorio Nacional de Tierra del Fuego eran extranjeros, y de ellos, si bien había europeos, la gran mayoría eran chilenos), lo cual motivó al gobierno militar de entonces a utilizar una herramienta económica como medio para impulsar la migración interna hacia la zona (Mastroscello, 2004).

actividad económica. En este último período comienza también a desarrollarse el turismo<sup>17</sup> (en consonancia con su despegue a nivel mundial), pero dicha actividad incipiente aún era muy reducida<sup>18</sup>, principalmente debido a las carencias de infraestructura (Mosti, 2015).

A partir de la implementación del régimen promocional en los años 70´ Ushuaia experimenta un cambio trascendental en las bases de su modelo productivo y su vida económica (con sus correlatos sociales, urbanos y políticos) comenzó a fluir y desenvolverse fuertemente en torno a la actividad de la industria manufacturera, en especial la electrónica.

La Ley 19.640 establece un sistema de exenciones tributarias para las actividades llevadas a cabo dentro de la denominada Área Aduanera Especial (AAE). Allí no se pagarían impuestos nacionales, como ganancias e IVA, incluyendo los aranceles a la importación de bienes. Estos atributos funcionan como estímulos para la radicación de industrias, ya que permiten la elaboración de artículos en el territorio de la isla grande de Tierra del Fuego a partir de materias primas importadas, posibilitando a su vez la exportación de esos productos al territorio continental nacional, sin que su primera venta sea gravada por el IVA.

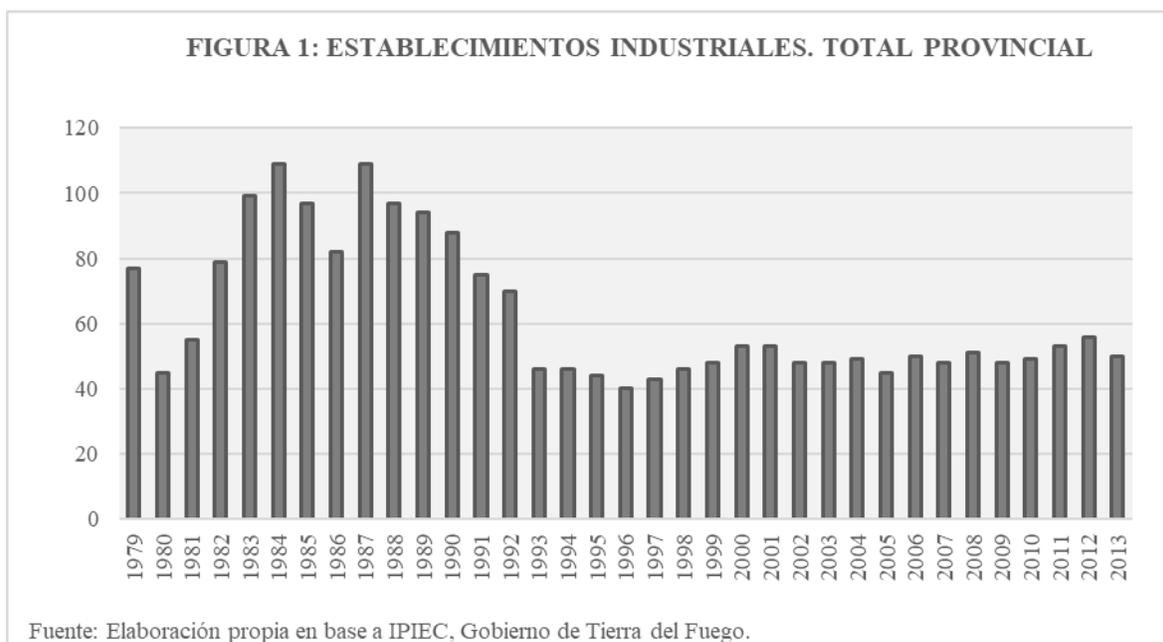
Inicialmente se radicaron sólo unas pocas empresas industriales en la ciudad de Ushuaia; pero a partir de las políticas nacionales de liberación y apertura económica implementadas a fines de los setenta, que dejan sin protección a un gran número de ramas industriales que vieron competir sus productos con artículos importados a precios más bajos (entre ella la electrónica), la actividad en el territorio de Tierra del Fuego cobró fuerza al amparo de la ley de promoción. Las empresas afectadas del cordón industrial del Gran Buenos Aires (dedicadas sobre todo a la producción de electrodomésticos) se trasladaron a la recién creada área aduanera especial y con ello creció enormemente el empleo industrial,

---

<sup>17</sup> El Gobernador Ernesto Campos (1958 - 1963) fue uno de los precursores del turismo en Tierra del Fuego, durante su gestión se crea el Parque Nacional Tierra del Fuego y se construye el hotel Albatros, con la intención de fomentar el turismo.

<sup>18</sup> Según el informe elaborado por el Consejo Federal de Inversiones (1963) el volumen del movimiento turístico y de pasajeros en los primeros años de la década del 60 se estimó en 4000 personas por año. A su vez, la disponibilidad de plazas hoteleras en Ushuaia y su área de influencia era de doscientos cincuenta y dos para el año 1968 (Mosti, 2015).

marcando otro panorama en la década del 80 para la ciudad de Ushuaia<sup>19</sup>. De 1980 a 1985 el número de empresas dedicadas a la construcción de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones pasa de 3 a 23 en el Territorio; de estas últimas, 5 se encontraban en la ciudad de Ushuaia, pero su plantel era bastante grande en relación, ya que la cantidad de personal que se emplea en estos establecimientos pasa de 58 hacia 1980 a 1.755 en 1985, mientras que Río Grande con 18 establecimientos hacia 1985 emplea 2.408<sup>20</sup>. En el Figura 1 puede observarse el crecimiento de la cantidad de establecimientos de la industria promocionada en el total provincial.



Estos puestos fueron cubiertos por miles de argentinos que migraron de otras regiones del país atraídos por la demanda de empleo bien remunerado<sup>21</sup>; en la Figura 2 se observa la evolución del empleo industrial para el total provincial.

<sup>19</sup> “Varias de esas iniciativas invirtiendo en la construcción de plantas modernas y bien equipadas, de manera que cuando un par de años más tarde, con un nuevo movimiento del péndulo, la política económica nacional determinó una vuelta al proteccionismo, continuarían radicadas en Ushuaia” (Mastroscello, 2004).

<sup>20</sup> En base a datos del informe publicado por la Dirección General de Programación y Desarrollo Económico del Territorio, de la Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, “Esto es Tierra del Fuego en Cifras, junio 1985”.

<sup>21</sup> Como se mencionó, el principal objetivo de la Ley 19.640 era promover el poblamiento de Tierra del Fuego con ciudadanos argentinos y para ello estableció que para que las empresas radicadas en la Isla pudiesen acreditar el origen fueguino de sus productos y obtener así los beneficios, deberían agregar localmente una determinada proporción de su valor final, y además determinaba que de ese valor agregado



Paralelamente, el Estado fue acompañando este fenómeno demográfico producido por el boom económico, adoptando un rol protagónico en la conformación de la trama integradora de la estructura social emergente (médicos, maestros y otros profesionales). En consecuencia, se produce un notable crecimiento en el número de actores económicos presentes en el territorio y se incrementó la generación de empleo producto del crecimiento de las actividades secundarias, terciarias y un creciente proceso de desarrollo institucional.

En los años 90, con la provincialización del entonces Territorio Nacional<sup>22</sup>, se produjo un nuevo impulso a la actividad gubernamental, que pasó a tener un papel preponderante en la economía local, como generador de empleo y prestador de servicios públicos. A su vez, a mediados de los noventa se produce una marcada retracción del empleo industrial (ver Figura 1), con fuertes consecuencias sociales, en atención a la disminución de beneficios promocionales en el marco de la política desregulatoria y de liberación de los mercados del gobierno nacional<sup>23</sup>. Consecuentemente, el sector público (en especial el provincial) se

---

local, un cierto porcentaje tenía que estar constituido por sueldos al personal. Ello explica que las empresas radicadas fuesen trabajo-intensivas y los altos salarios que percibían trabajadores (más altos a los que se pagaba en la industria del resto del país), lo cual incentivó una alta migración de miles de argentinos a la Isla.

<sup>22</sup> El 1 de junio de 1991, es el día de la jura de la Constitución Provincial.

<sup>23</sup> La apertura económica, la Ley de Emergencia que suspendió la aprobación de nuevos proyectos y distintos decretos posteriores a la misma, limitaron y redujeron los beneficios promocionales. Y si bien algunas industrias incrementaron su producción durante los años 1992 y 1993 gracias al crecimiento del consumo en el mercado nacional luego de superar el proceso hiperinflacionario y recuperar las ventas a crédito, ya a partir

constituye en aquel preponderante para la economía de la provincia absorbiendo la demanda creciente, tanto de puestos de trabajo como de programas sociales de asistencia y provisión de bienes y servicios públicos. Este hecho marcó a la ciudad de Ushuaia, dejando su impronta a pesar de la reactivación del sector industrial en el nuevo milenio. Es así que, para el año 2013, el 43% de la población ocupada en la ciudad de Ushuaia<sup>24</sup> se emplea en el sector público (lo sigue el sector industrial con un 17%).

En este período, otra de las actividades que va cobrando importancia y logra incorporarse en la matriz productiva de la ciudad es el turismo. Si bien, como se señala en el Doc. Estado de Situación - Ushuaia Futura (2014), Ushuaia ya tenía su propia marca de ciudad a nivel nacional e internacional, merced a su condición de ciudad más austral del mundo y su cercanía al continente Antártico y al Glaciar Perito Moreno, (destinos que integraban circuitos complementarios con la ciudad), las restricciones de transporte aéreo, la deficiente infraestructura para la logística marítima y terrestre, la insuficiente infraestructura de servicios hoteleros, gastronómicos y de servicios terrestres (transporte y actividades de turismo receptivo), actuaban como fuertes limitantes para el crecimiento de la actividad. Sin embargo, en el contexto de la provincialización del territorio de Tierra del Fuego y de crisis en el sector industrial, se van generando fuertes inversiones públicas y concomitantemente privadas que acompañan al desarrollo del sector turístico y que permiten que se termine por consolidar en esta época el sector privado vinculado al turismo (Mosti, 2015).

De este modo, el fomento de la actividad en esta década incluyó fuertes inversiones dirigidas a facilitar los accesos, tales como la construcción del Aeropuerto Internacional, la pavimentación de la Ruta 3 hasta Rancho Hambre y la ampliación del muelle del Puerto de Ushuaia. Esta última inversión se encuadra dentro de la Política Antártica Nacional

---

de 1994 se comenzaron a sentir las dificultades derivadas del efecto tequila y de las asimetrías y desigualdades producidas por el Acuerdo de Ouro Preto firmado con Brasil, que benefició a la producción de Manaos. Muchas plantas debieron cerrar y las que quedaron debieron reacomodarse a la nueva situación y a la nueva reglamentación (se modifica el mecanismo de acreditación del origen fueguino de los productos terminados, pasando del criterio del valor agregado al análisis técnico del proceso productivo, lo que llevó a una mayor tecnificación de los procesos productivos obligando a disminuir sus dotaciones de personal), lo que produjo un incremento en la tasa de desempleo y una baja generalizada de salarios, que acompañó la retracción general (Plan Estratégico Ushuaia 2013, 2003).

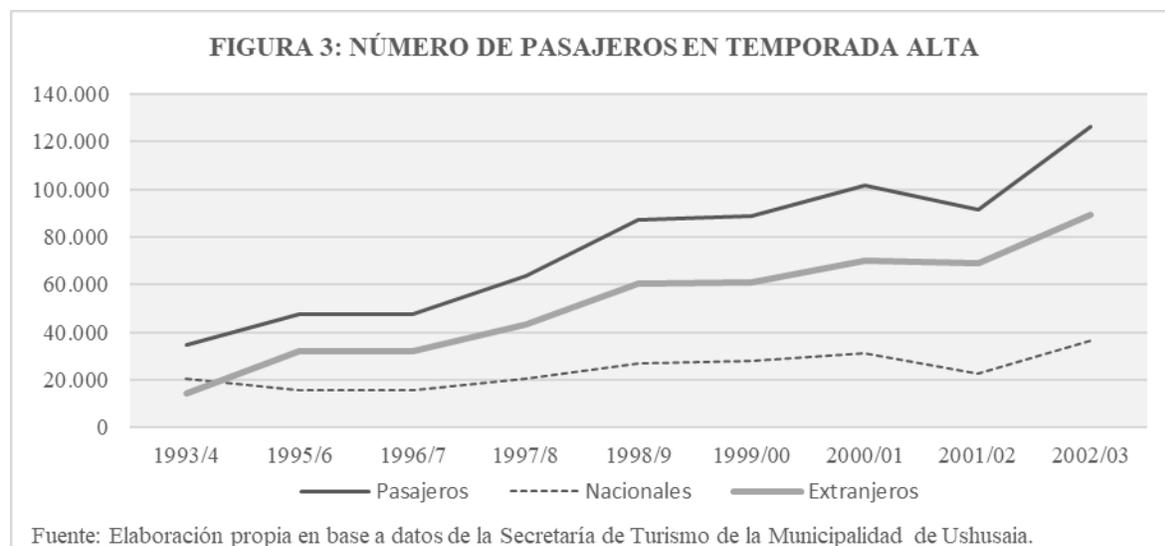
<sup>24</sup> Es dable aclarar que, como sede de gobierno provincial, la ciudad detenta gran parte del empleo público provincial.

(Decreto Nacional N° 2316/1990) y fue muy significativa para el incremento del tráfico turístico antártico por la ciudad, al fortalecer las capacidades portuarias y logísticas de Ushuaia como punto de acceso a la Antártida para la prestación de servicios turísticos. Es así que para la temporada 2000-2001 se logró que el 94% de los pasajeros que viajaron a la Antártida llegaron utilizaron el Puerto de Ushuaia al menos una vez en su travesía<sup>25</sup>.

Como se señaló, concomitantemente el sector privado, estimulado por la inversión pública, también realizó sus inversiones, destacándose la construcción de 3 nuevos hoteles de 4 y 5 estrellas y la inversión realizada por empresarios locales para la adquisición de un buque destinado al turismo antártico, teniendo como base el “puerto local”.

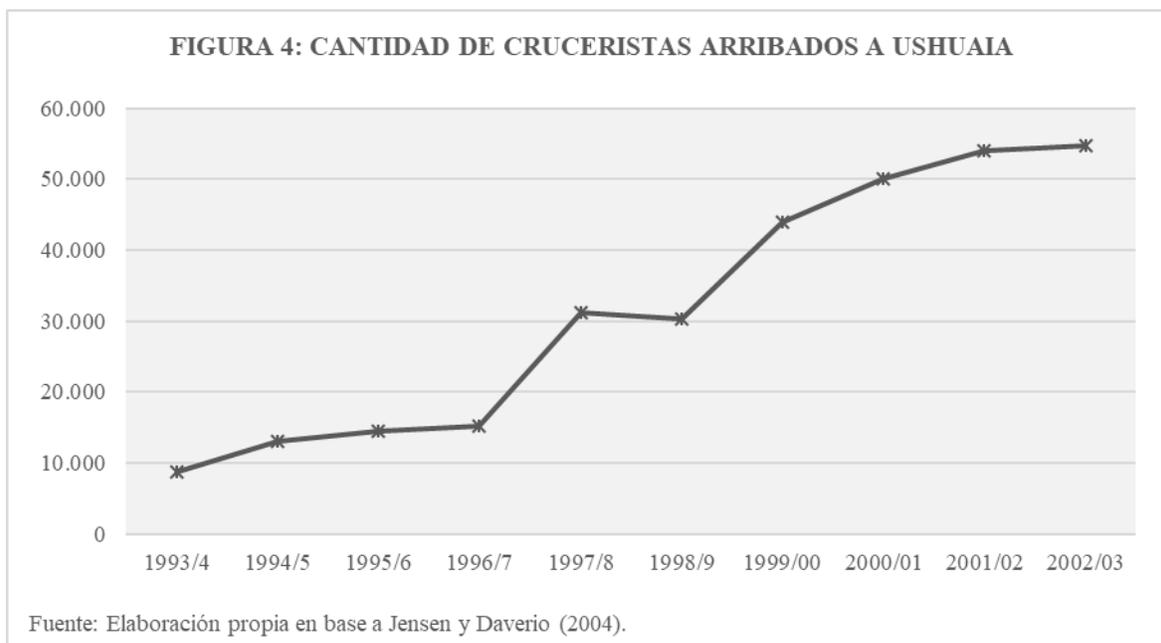
También es de destacar en este período la construcción del “Centro Invernal Cerro Castor” que, mediante una licitación por parte del gobierno provincial para la provisión y montaje de los medios de elevación para la realización de un centro de esquí en el Cerro Krund, se pone en marcha el centro de esquí en 1999, lo cual permitió años después atenuar fuertemente la marcada estacionalidad estival que tenía la actividad turística en Ushuaia.

El impacto de dichas inversiones puede advertirse a partir de la evolución del número de visitantes que arribó a la ciudad entre los años 1993 y 2003, medida por la cantidad de pasajeros, como se observa en la Figura 3. En esta figura también se puede observar el impacto que tiene el crecimiento del turismo receptivo internacional.



<sup>25</sup> INFUETUR. Informe de cruceros. Puerto de Ushuaia Año 2012 y temporada 2012/2013. También en Tabla 4 del Anexo V.

En la Figura 4 se observa el crecimiento en el número de cruceristas que pasaron por el puerto de Ushuaia, marcando un punto de inflexión la temporada 1997/8.



Como se señala en el Plan Estratégico 2013 (2003) el sector comercial es el segundo empleador de la ciudad. Como actividad fuertemente vinculada al turismo, durante este período se vio favorecido por el crecimiento significativo en los números de turistas que registro la ciudad (Figura 3), sin embargo, también se vio afectado por la crisis de empleo generalizada que se inicia en el sector industrial. Ello denota como el devenir económico de la ciudad ya se encuentra fuertemente influenciado por lo que sucede en la industria promocionada.

Esta situación siguió siendo así en la década siguiente. Como lo afirma Gatto (2017) “la economía fueguina se movió (y se mueve) al compás de la actividad industrial promocionada”, y para afirmarlo se basa en los estudios realizados en la UNTDF para la construcción de un Indicador Sintético de Actividad Económica provincial, revelando que los componentes principales del mismo se relacionan con la evolución del empleo industrial y de las importaciones de insumos. Dichos estudios también revelan que el comercio minorista interior y parte del transporte está asociado con la evolución de los ingresos de los asalariados de la industria promocionada, aunque el peso del empleo estatal es también

significativo (Gatto, 2017, p.224). Si bien dichos estudios son para la provincia en su totalidad, es un reflejo de lo que sucede en la ciudad de Ushuaia.

De este modo, la crisis económica nacional que se produce en el nuevo milenio repercute sobre el sector (en especial la industria electrónica) el cual no se vio beneficiado ante la devaluación, dado que por un lado aumentaba el costo de los insumos y por el otro lado el mercado interno seguía reprimido. Es así que, en el bienio 2001 – 2002, se produce un recrudescimiento del proceso de cierre de plantas industriales con su consiguiente impacto en el mercado laboral<sup>26</sup>.

Dicho proceso contractivo duró hasta el 2003 aproximadamente. Como señalan Romano, Katahishi y Durán (2018), el nuevo gobierno que asume ese año pretendió fortalecer la industria manufacturera y para ello generó una serie de herramientas buscando recomponer el empleo en todo el territorio nacional (Lavarello y Sarabia, 2017). Puntualmente, respecto a la industria fueguina, se plantea la reapertura del régimen a partir de la publicación del Decreto 490/03<sup>27</sup> y, junto a la reactivación del mercado nacional, la actividad y el empleo industrial vuelven a crecer, con sus efectos multiplicadores para la ciudad.

El mayor crecimiento en el empleo industrial se da a partir del año 2009 (ver Figura 2) con la implementación de la Ley 26.539/09 que implicó una de las modificaciones de mayor relevancia hasta el momento para el régimen de promoción. Denominada “Impuesto Tecnológico” esta ley establece un aumento de los impuestos internos para los productos electrónicos y con ello busca orientar la sustitución de importaciones generando las condiciones de protección para el perfeccionamiento de los productos fueguinos.

De este modo, bajo esta ley se gravó con impuestos internos (tasa efectiva del 20,48%) a nuevos productos electrónicos que antes se encontraban exentos en todo el país y se duplicó el IVA de 10.5% a 21% a productos informáticos y electrónicos importados o fabricados en

---

<sup>26</sup> Es dable aclarar que la rama textil no resultó igualmente perjudicada en virtud del proceso de sustitución de importaciones incipiente.

<sup>27</sup> El Decreto Nro. 490 planteó la reapertura del régimen, pero restringido a “la fabricación de productos nuevos, cuya producción se encuentre habilitada en otros regímenes industriales promocionales vigentes en el ámbito del MERCOSUR y, además, que no se produzcan en el Territorio Nacional Continental de la República Argentina. Con ello se busca que la producción fueguina sustituya las importaciones de bienes finales, pero en particular de aquellos originarios del régimen promocional brasilero de Manaus, a la vez que se salvaguarda la producción nacional continental de la competencia fueguina (García, et al. 2018).

Argentina (tales como celulares, cámaras de fotos y video, monitores, notebooks, tablets, aire acondicionado, televisores, decodificadores) Esto implicó una doble herramienta de promoción basada en la limitación de importaciones y la generación de incentivos para la producción de bienes específicos dentro de Tierra del Fuego. Esta medida desató el interés de las marcas por la producción en el Área Aduanera Especial Tierra del Fuego, para lo cual establecieron acuerdos con firmas preexistentes para que se encargaran de la producción local de estos productos, y su posterior comercialización en el mercado interno nacional<sup>28</sup> (Doc. Estado de Situación-Ushuaia Futura, 2014).

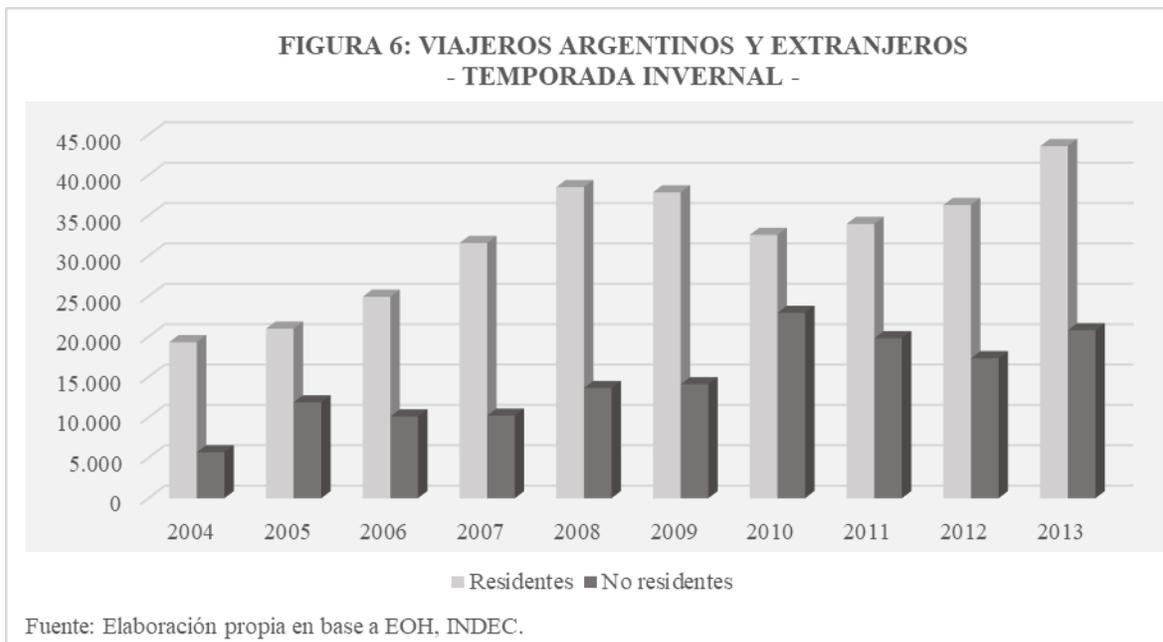
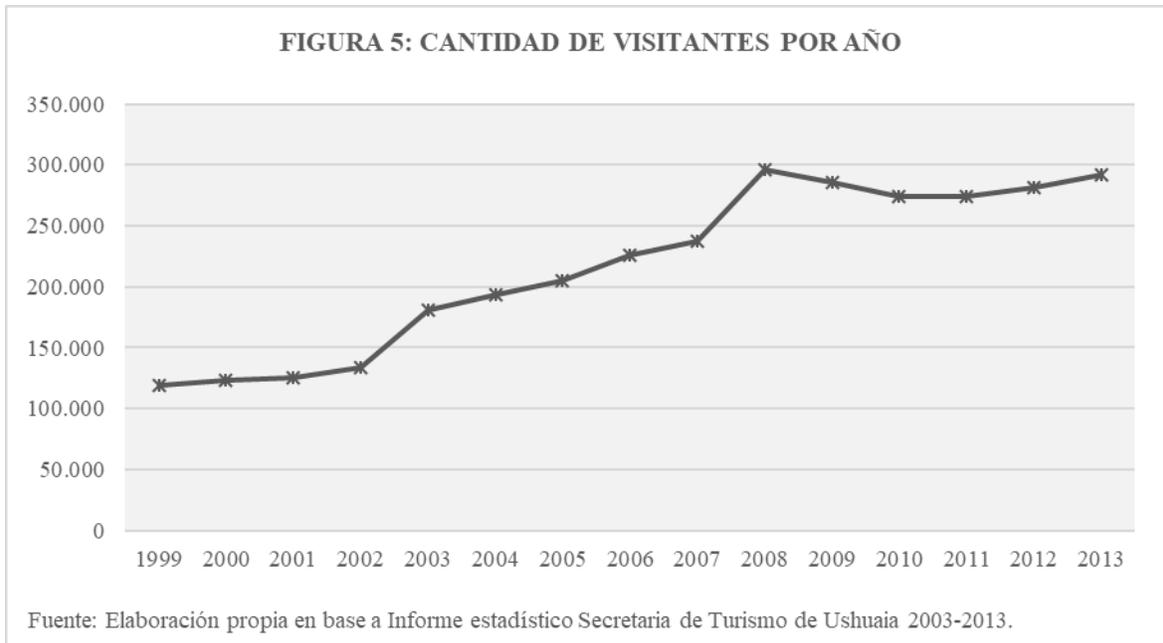
En el año 2010, se establece el decreto 916/10 que autoriza la presentación de nuevos proyectos para la producción de computadoras portátiles tales como notebooks, netbooks, tablets y modems 4G (Romano et al. 2018), a la vez que se implementa el programa nacional “Conectar Igualdad”, fuerte demandante de netbooks, lo que impulsó la fabricación de estos dispositivos. Este conjunto de medidas, que consolidaban y daban nuevas oportunidades al régimen de promoción industrial, generaron un fuerte crecimiento de la producción y el empleo industrial directo en la ciudad de Ushuaia<sup>29</sup>.

En cuanto al sector turístico, a partir de la salida de la convertibilidad y la instalación de un tipo de cambio más competitivo para el sector, se produjo un fuerte crecimiento de la actividad (Doc. Estado de Situación-Ushuaia Futura, 2014), en especial del turismo receptivo internacional; pero con la reactivación económica en el “continente” a partir de 2003, también se reactiva el turismo receptivo interno, que comienza a crecer con fuerza e incluso a ocupar un lugar prominente en la temporada invernal (Ver Figuras 5 y 6).

---

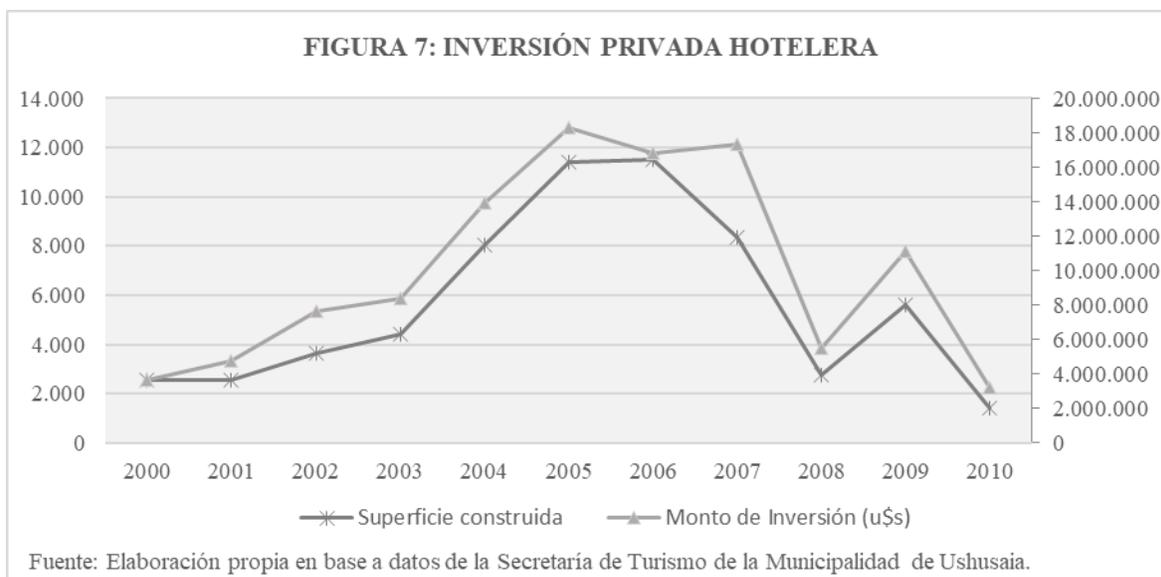
<sup>28</sup> Como señalan García y Kataishi (2018), estas medidas “permitieron a la industria electrónica de Tierra del Fuego mejorar su capacidad de competir con las importaciones y recuperar terreno cedido en el mercado local frente a industrias similares de otros países como Brasil, México y China, logrando niveles de abastecimiento del mercado nacional de ciertos productos cercanos al 100%”.

<sup>29</sup> De acuerdo a los datos publicados por el IPIEC, de 2009 a 2013 el empleo provincial de la industria promocionada se duplica (también puede verse en la Tabla 1 del Anexo V), al crecer a una tasa promedio del 40% anual entre 2009 y 2011 y luego mantenerse. Lo mismo sucede para la ciudad de Ushuaia en particular donde el empleo industrial pasa de 2.100 puestos de trabajo aproximadamente a 3.850, de enero a enero de 2011 a 2013.



Sin embargo, el dinamismo que cobra el sector no sólo obedece a factores exógenos como el tipo de cambio, las políticas macroeconómicas y de estímulo del consumo proyectadas a nivel nacional, ni del crecimiento del turismo a nivel mundial y del de cruceros en particular; también se debió a políticas locales que supieron “endogeneizar” aquellas oportunidades externas.

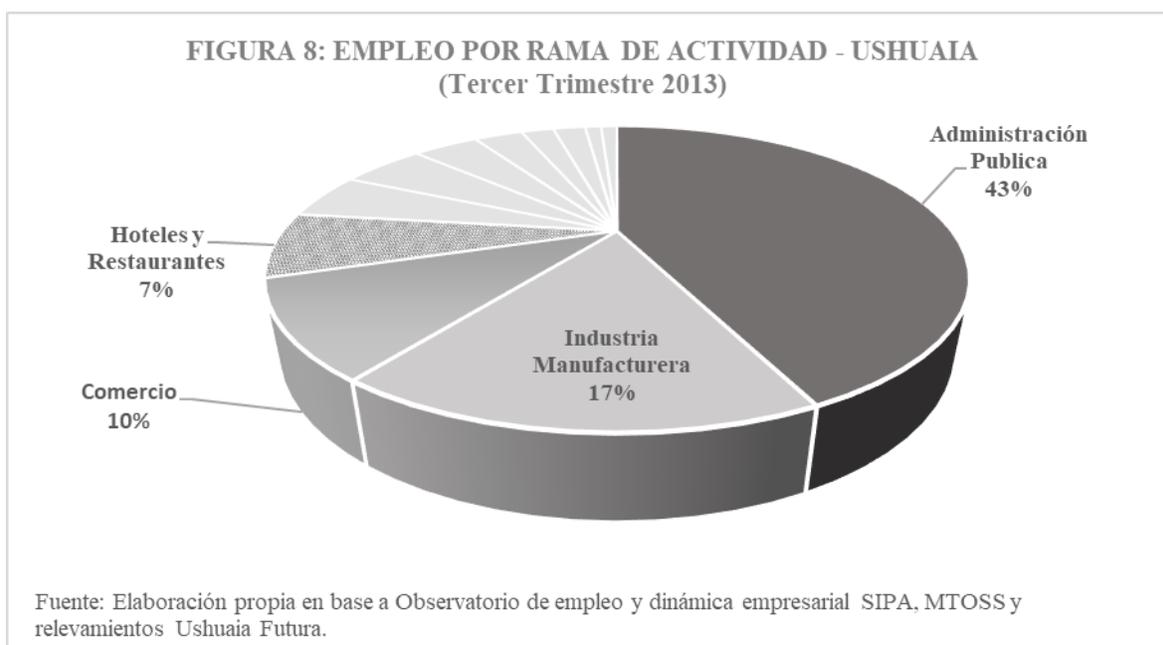
Como señala Mosti, et al. (2015), esta etapa se caracteriza por una importante articulación entre los diferentes niveles de Estado y entre éstos y el sector privado, permitiendo dotar de competitividad al destino y responder al importante crecimiento de la demanda turística. Se destacan en este sentido la planificación estratégica, que adquiere particular importancia para diversificar la oferta al interior del territorio, así como la creación de la Agencia de Desarrollo<sup>30</sup> (Ushuaia Bureau) en el año 2005. El trabajo en conjunto y coordinado se vio fuertemente manifestado también en las actividades de promoción que cobraron importancia en esta época; la misma adopta premisas del marketing e incorpora nuevas modalidades, mercados y destinatarios, en especial el brasilero que, junto con el argentino, comienzan a cubrir fuertemente la temporada invernal y ampliar la estadía promedio de 2 (la estival) a 6 días. En paralelo a ello, se trabajó en forma coordinada a fin de facilitar la accesibilidad al destino por parte del mercado brasilero<sup>31</sup>. La inversión privada en hotelería, gastronomía y servicios no se hizo esperar (ver Figura 7), lo cual permitió mejorar notablemente la infraestructura de servicios disponible. La consolidación del destino fue notoria. En efecto, como puede verse en la Figura 5, Ushuaia pasó de tener poco más de cien mil visitantes por año en 2001 a casi trescientos mil en el año 2013.



<sup>30</sup> La Agencia de Desarrollo Ushuaia es una organización mixta público/privada cuyo objeto es la promoción y mejoramiento de la actividad turística como factor de desarrollo económico de Ushuaia.

<sup>31</sup> En 2008 y 2009 la Municipalidad de Ushuaia encabezó las gestiones para incrementar la participación del mercado brasileño en la temporada baja, mediante la contratación de vuelos charters. Este operativo fue cofinanciado por los tres niveles del gobierno (Mosti, 2016).

Llegados al año 2014 en el que comienza el segundo proceso de planificación estratégica, la matriz productiva de la ciudad se sustenta básicamente en cuatro sectores económicos que explican aproximadamente el 80% de la mano de obra local, como puede verse en la Figura 8. Ellos son: el sector público<sup>32</sup>, que genera un 43% del empleo local; la industria manufacturera, que genera un 17%; el turismo (actividad de hoteles, restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones), que genera un 7%; y la actividad comercial, un 10%.



Dada la importancia del sector público en el empleo local y por lo tanto en la vida económica de la ciudad, es importante analizar el financiamiento del mismo. Como se señala en el Doc. Estado de Situación-Ushuaia Futura (2014), la administración pública no se sustenta principalmente de recursos propios, sino de la transferencia de recursos sujetos a decisiones políticas federales (coparticipación federal de impuestos<sup>33</sup>, y asignación de

<sup>32</sup>Los datos refieren al Empleo público del gobierno Nacional, Provincial y Municipal localizado en la ciudad de Ushuaia.

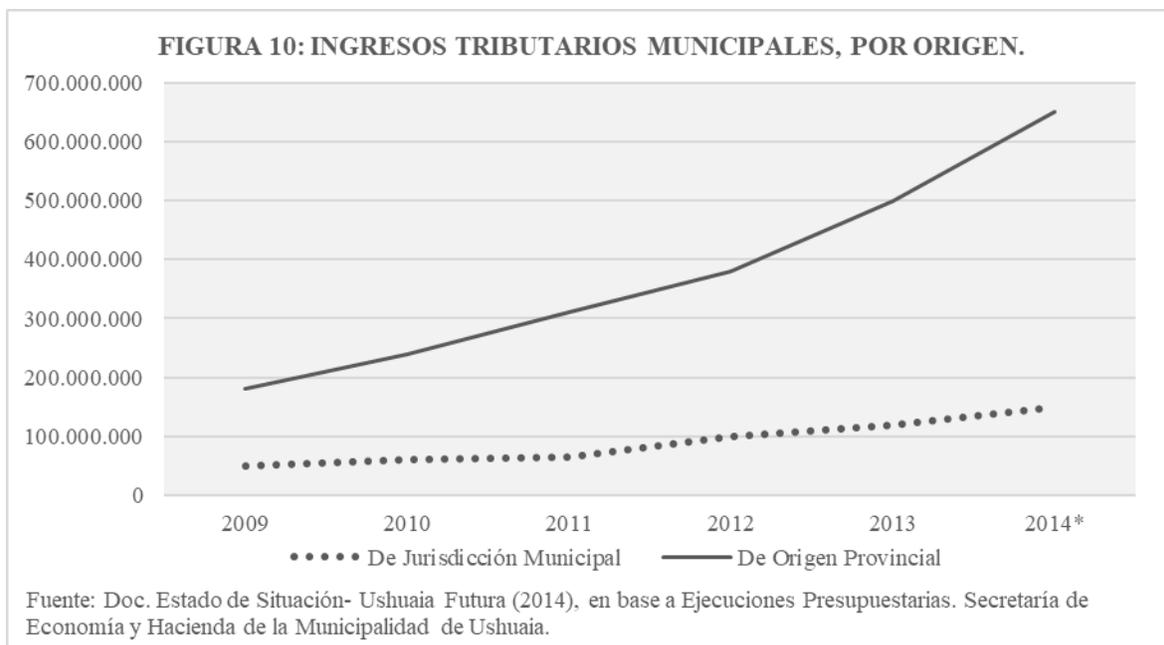
<sup>33</sup> Como señala Mastroscello (2004) el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos trata de un esquema diseñado de forma tal que la masa impositiva, recaudada en su mayor parte en las jurisdicciones más desarrolladas (Provincia y Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza), se reparte en todo el país con un determinado criterio de compensación de desigualdades regionales. Los impuestos coparticipables son básicamente, el IVA y Ganancias, junto con otros de menor cuantía. Es dable señalar que la provincia de Tierra del Fuego no aporta a esa masa coparticipable, ya que al amparo de la ley 19.640, el territorio se encuentra exento del pago de dichos impuestos nacionales.

recursos para la ejecución provincial de programas federales), y en la recaudación propia no tributaria (regalías hidrocarburíferas principalmente).

En cuanto al gobierno provincial, existe una significativa dependencia de los recursos que recibe del gobierno nacional, con porcentajes similares al del consolidado del total de las 24 jurisdicciones (41,1%), pero muy superiores a los observados en las provincias de la región, donde Santa Cruz presenta una dependencia de los recursos nacionales del 30,4% y Chubut del 31,0%.

Respecto al gobierno municipal, los recursos tributarios son significativamente altos (ver Figura 9), no obstante, también presentan una alta dependencia de lo que recibe del gobierno provincial. Como se puede observar en la Figura 10, alrededor del 75% de sus ingresos corresponden a transferencias del gobierno provincial.





Dichos ingresos municipales de origen provincial se componen de:

- Transferencias por Coparticipación, para las cuales es dable destacar que el estado Provincial reparte el 25% de los ingresos por coparticipación federal, mientras que la gran mayoría de las provincias transfiere a sus municipalidades entre el 10 y 15% (siendo a su vez la jurisdicción que menor número de municipios tiene).
- Transferencias en concepto de Regalías petrolíferas y/o gasíferas que pagan las empresas productoras al gobierno provincial. Aquí también es dable destacar que Tierra del Fuego, para la cual las regalías conforman una significativa quinta parte de sus recursos totales, transfiere a sus municipios el 20% de ese monto, el cual es el segundo porcentaje más elevado del país - Entre Ríos, cuyos ingresos por este concepto son muy bajos reparte el 50%, mientras que Santa Cruz, que es una provincia petrolera por excelencia reparte el 7%- (Mastroscello, 2004).

Respecto a los recursos propios del municipio se encuentran el inmobiliario urbano y el impuesto al automotor (siendo que la ciudad registra 2,1 vehículos por hogar, uno de los índices más alto del país).

### 2.2.2. Dimensión Socio-Institucional

Cuando se realiza un recorrido desde una perspectiva histórica, por los distintos rasgos de la estructura social de Ushuaia, sus patrones de relación, grados de cohesión o fragmentación, así como las características de sus instituciones, se puede observar que la literatura<sup>34</sup> señala dos hechos o elementos distintivos que se encuentran en el origen del proceso de conformación y crecimiento de la ciudad (y del territorio de Tierra del Fuego en general) que irán permeando y atravesando de manera ineludible los distintos aspectos de la trama social e institucional del territorio a lo largo de su desarrollo, e irán forjando ciertos rasgos particulares a las características simbólicas e identitarias de la ciudad de Ushuaia.

Uno de los hechos que se destaca es el rol decisivo del Estado como motor impulsor del desarrollo. A lo largo del presente análisis descriptivo se ha podido observar que Ushuaia desde sus orígenes se ha conformado con una impronta estatal muy preponderante: lo connotan el proceso de fundación hacia 1884, como presencia del Estado Nacional Argentino en el territorio, la instalación del Presidio hacia 1904, el establecimiento de la base naval a mediados del siglo XX, el de la Ley 19.640 de promoción industrial en 1972 así como el proceso de provincialización en 1991, los cuales, como se señala en el Doc. Estado de Situación-Ushuaia Futura (2014), revelan la centralidad del Estado en la vocación política de “hacer territorio”.

Otro de los elementos distintivos en su proceso de conformación y que se relaciona con el anterior, es que la ciudad desde su origen se ha formado a partir de distintas olas de corrientes migratorias, en especial internas, las cuales persisten con alta movilidad como se describirá a continuación.

El ritmo del crecimiento demográfico y la movilidad poblacional que se observan desde la puesta en vigencia de la Ley 19.640, adquieren unas características que resultan extraordinarias en el contexto nacional. Como señalan Hermida, Malizia y Van Aert (2013) “Si repasamos la historia del poblamiento del territorio de los últimos 130 años, vemos como el incremento demográfico ha seguido un patrón de fuerte crecimiento, cuyo pulso

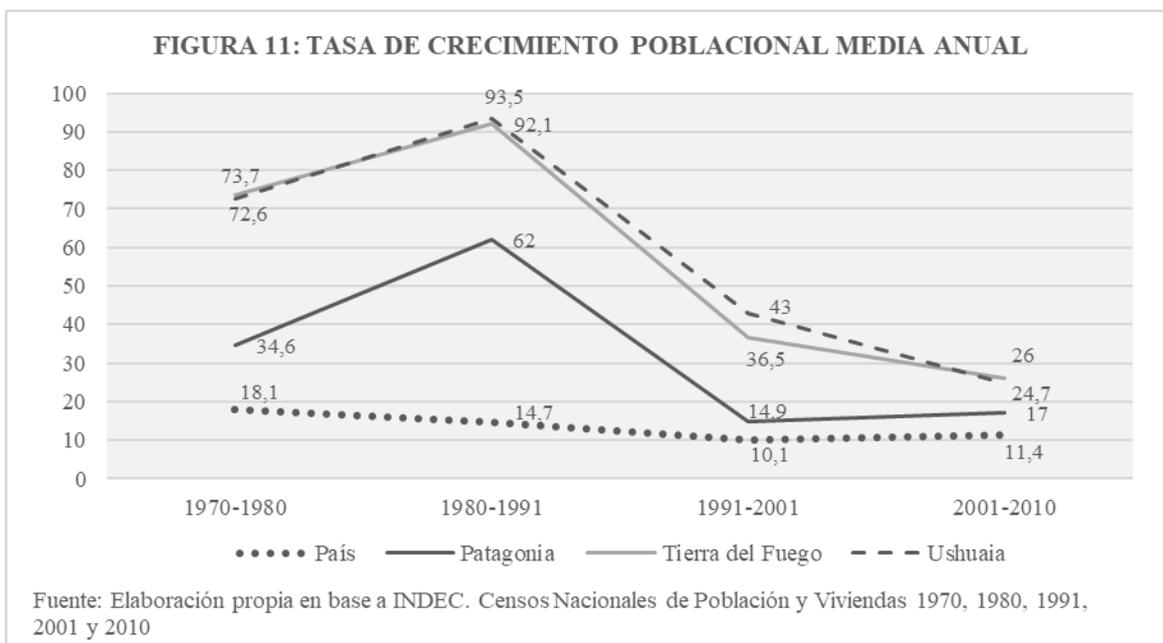
---

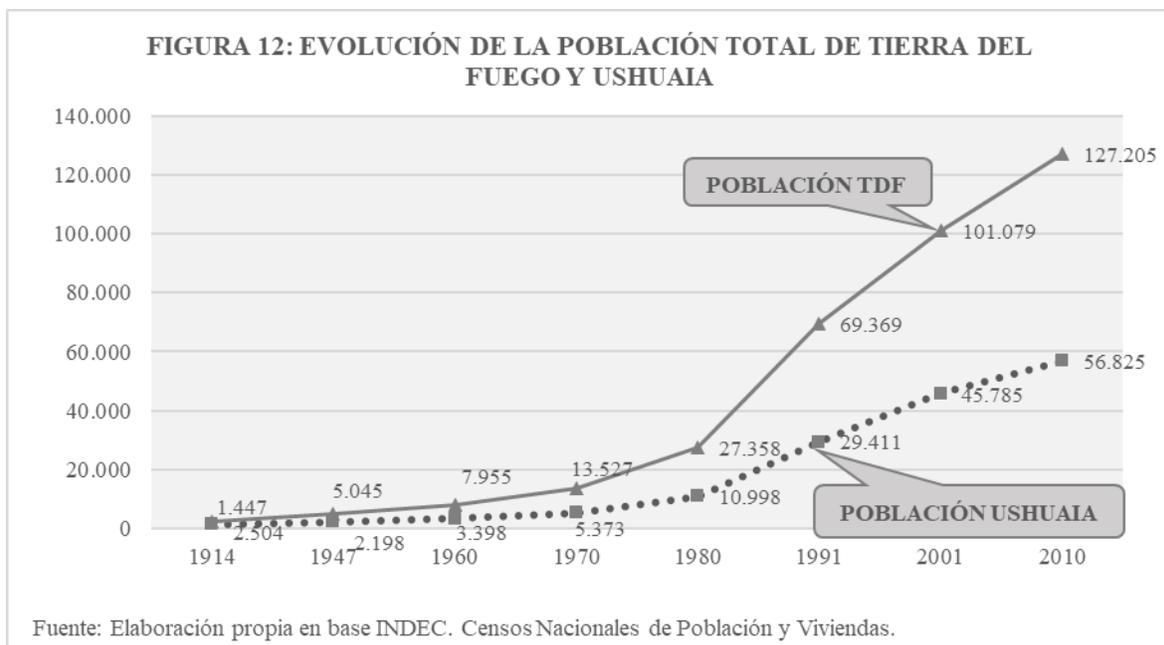
<sup>34</sup> Mastroscello (2004 y 2008), Hermida, Malizia y Van Aert (2016), Hermida (2017), Doc. Estado de Situación – Ushuaia Futura (2014), Fank (2018), Plan Estratégico Ushuaia 2013 (2003), Plan de Ordenamiento Urbano Ushuaia (2003), entre otras.

fue marcado por las políticas geoestratégicas implementadas por el Estado Nacional. Entre las cuales la ley de promoción industrial ha sido sin dudas, la de mayor impacto”.

Las investigaciones recientes demuestran que las características sociodemográficas que se van configurando en la ciudad se encuentran fuertemente influenciadas por la dinámica que adquiere el proceso de industrialización en las distintas etapas que marcan los vaivenes del subrégimen de promoción.

De este modo, siguiendo a Fank (2018) se puede distinguir tres etapas de crecimiento demográfico marcado por distintos flujos migratorios (en especial internos). En una primera etapa, de 1972 a 1991 donde se da un proceso de crecimiento de la actividad industrial y radicación de empresas al amparo de la ley, se produce un crecimiento poblacional vertiginoso en virtud de miles de trabajadores y familias que llegaron en búsqueda de oportunidades laborales. Como se puede observar en la Figura 11, la tasa de crecimiento entre 1970-80 es del 72,1% media anual y entre 1980-90 sube al 93,5%. Mucho mayor a la media del país (18,1% entre 1970-80 y 14,7% entre 1980-90) e incluso de la Patagonia (34,6% entre 1970-80 y 62% entre 1980-90) e incluso de la Patagonia (34,6% entre 1970-80 y 32% entre 1980-90). De este modo, se quintuplicó la población entre 1970 y 1991 como se observa en la Figura 12.





Luego, en un segundo periodo (1991-2003), asociado al estancamiento de la actividad industrial, la tasa de crecimiento disminuyó a menos del doble (43% promedio anual entre 1991-01), no obstante, se mantiene por encima de la media nacional (10,1%) y la media de la región patagónica (14,9%); ello se debe a que si bien el régimen de promoción entra en crisis, la economía nacional también entra en recesión a fines de esta década, y el Estado provincial aumenta su planta.

En el último periodo (2003-2013) se caracteriza por una reactivación de la industria promocionada lo cual impulsa un nuevo e importante flujo migratorio pero que, en términos de tasa de crecimiento, es menor al experimentado en los períodos anteriores. Entre 2001 y 2010 se registra una desaceleración importante en la tasa media de crecimiento anual (24,7%), aunque es más del doble de la tasa media nacional de crecimiento anual, como se observa en la Figura 11.

Las últimas investigaciones sobre este período<sup>35</sup> afirman que este fenómeno se explica debido a que Ushuaia, y Tierra del Fuego en general, no sólo se caracterizan por un alto flujo inmigratorio interno, sino también por niveles significativos de emigración; es decir, que éste último período estuvo caracterizado por una mayor “movilidad poblacional”. Como queda evidenciado en los datos arrojados en la Figura 13, Hermida et al. (2013)

<sup>35</sup> Hermida, M; Malizia, M; y Van Aert, P (2013).

señalan que entre 2001 a 2010, la sociedad fueguina vivió una movilidad poblacional (inmigración más emigración) que involucró aproximadamente a 49.000 personas; es decir, que aun cuando Tierra del Fuego tuvo un crecimiento intercensal muy elevado (26.126 habitantes), la movilidad poblacional en términos absolutos duplicó dicho crecimiento.

**FIGURA 13: POBLACIÓN DE 5 AÑOS O MÁS, SEGÚN CONDICIÓN DE MIGRACIÓN. TIERRA DEL FUEGO.**

| <b>Período intercensal</b> | <b>1996-2001</b> | <b>2001-2005</b> | <b>2005-2010</b> |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Inmigrantes                | 12.332           | 14.237           | 21.176           |
| Emigrantes                 | 9.210            | 3.526            | 10.047           |
| Migración bruta            | 21.542           | 17.763           | 31.223           |
| Migración neta             | 3.122            | 10.711           | 11.129           |

Fuente: Hermida et al. (2013), en base a INDEC, CNPHyV 2001 y 2010 y la EPH.

De este modo, en torno a las distintas etapas por las que ha pasado la implementación de la ley, se ha ido forjando la composición sociodemográfica de la ciudad, y de Tierra del Fuego en general, caracterizándose hacia el año 2010 por:

- Una alta proporción de población no nacida en la provincia (cercana a los dos tercios de la población, 65.1%).
- La mayoría de dicha porción corresponde a migrantes internos; sólo el 8,6% de la población provincial constituyen inmigrantes extranjeros. Ello denota que el objetivo inicial de la ley se habría cumplido.
- Una alta movilidad poblacional relativa respecto al resto del país.
- Una sociedad joven y equilibrada desde el punto de vista del género, con una muy leve preeminencia masculina. Los tres últimos censos así los demuestran, pero la pirámide poblacional resultante del censo 2010 modificó su forma con relación a las anteriores, tendiendo a una imagen cada vez más parecida a la del resto del país.

Como se señala en el Doc. Estado de Situación – Ushuaia Futura (2014) estas características demográficas están indicando una configuración social compleja, dinámica y heterogénea, que va a incidir de manera sustantiva en la lógica de los arreglos societales, de la conformación territorial y en los procesos de construcción de identidades que se dan a partir de las representaciones sociales de los habitantes de la provincia.

Como señalan Hermida, et al. (2016) estas características demográficas, han contribuido a establecer y sostener ciertas categorías de identificación, clasificación y jerarquización social, en base a los criterios de procedencia y de permanencia. Así, los “antiguos pobladores”, los “venidos y quedados” los “NyC” (nacidos y criados) y los “recién quedados” son las distintas clasificaciones<sup>36</sup> de los distintos grupos sociales que se encuentran en el imaginario colectivo, pero que también penetran en las instituciones materializando una jerarquización social que legitima o no los derechos como “fueguinos”<sup>37</sup>.

Este último es el caso del acceso a la tierra y la vivienda, uno de los problemas sociales más graves que presenta el territorio donde, por ejemplo, el estado municipal de Ushuaia (responsable de las tierras fiscales correspondientes al ejido urbano), a través de sus normativas, confecciona un orden de mérito para aquellos ciudadanos que quieran acceder a la tierra para la construcción de su vivienda<sup>38</sup>, basado en criterios de *permanencia*. Como señalan Hermida et al (2016) “en un contexto en el cual la oferta no satisface la necesidad habitacional, la permanencia se vuelve la fuente de diferencial de poder que organiza la accesibilidad a la vivienda en Ushuaia”, y de esta manera se ve institucionalizado el rasgo emblemático de ser “fueguino” (la *permanencia*) como legitimación de uno de los derechos constitucionales más básicos como es el derecho a la vivienda.

---

<sup>36</sup> La categoría de “antiguo poblador” refiere a los residentes que son los pioneros o forjadores de la historia reciente de Tierra del Fuego (pueden o no ser nacidos en la provincia; pueden o no ser ciudadanos argentinos); los “venido y quedado” en general, se refiere a aquellas personas que integraron las oleadas migratorias producidas fundamentalmente durante la década del 80, cuando la provincia recibió el impacto migratorio más fuerte de su historia; los “recién llegado”, solo se diferencia de la anterior porque distingue a los inmigrantes de radicación reciente, siendo esta una valorización que carece de ubicación temporal precisa y cuyos límites se redefinen constantemente en las relaciones interpersonales; finalmente, la categoría “nacido y criado” distingue a los nacidos en la provincia de la población inmigrante.

<sup>37</sup> Ya en el Plan Estratégico 2013 (2003) se señalaba este grado de fragmentación social: “la llegada a Ushuaia de miles de argentinos de todas las provincias a trabajar en las fábricas y en otros servicios perfilaron una heterogeneidad social con predominio de grupos cerrados, nucleados fuertemente en torno a la actividad laboral, las nacionalidades y el tiempo de residencia, marcados por la inexistencia de redes de contención afectiva familiar.

<sup>38</sup> El artículo 18 de la Ordenanza 2025 de la Municipalidad de Ushuaia del año 1999 manifiesta que las personas que podrán beneficiarse en la venta de predios municipales deben, entre otros requisitos, “tener dos o más años de residencia en la ciudad al momento de la adjudicación”, estableciendo así el piso para la vigencia de la aplicación a un terreno a dos años de permanencia. Adicionalmente, la ordenanza 3178 del año 2007 de la misma jurisdicción implementa un sistema de puntajes a través del cual se puede “evaluar, clasificar y ordenar a los inscriptos”, que permite adquirir un máximo de cincuenta puntos según los siguientes criterios que refieren a la permanencia.

En el cuadro siguiente se evidencia la situación habitacional de la población inmigrada según el momento de radicación. Se puede observar que “más de la mitad de los inmigrantes recientes alquila su vivienda contra solo 4,1% de los inmigrantes más antiguos. Inversamente, solo 11,7% de los recién llegados es propietario de la vivienda y el terreno, mientras el 70% de los inmigrantes con más antigüedad es dueño de ambos” (Hermida et al. 2016).

**FIGURA 14: DISTRIBUCIÓN SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, POR AÑO DE RADICACIÓN PARA LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO.**

| Régimen de tenencia de la vivienda              | Año de radicación en cuatro grupos |                |                |                 | Total |
|---|------------------------------------|----------------|----------------|-----------------|-------|
|   | hasta 1972                         | de 1972 a 1990 | de 1991 a 2001 | después de 2001 |       |
| Alquila   | 4                                  | 10             | 26             | 51,5            | 23    |
| Propietario de la vivienda y el terreno         | 70                                 | 66             | 45             | 11,7            | 49    |
| Propietario de la vivienda sobre terreno fiscal | 14                                 | 12             | 14             | 17,9            | 14    |
| Cedida por familiar o por trabajo               | 12                                 | 12             | 15             | 19              | 14    |
| <b>Total</b>                                    | 100                                | 100            | 100            | 100             | 100   |

Fuente: Hermida et al, (2018) en base a una encuesta sobre el capital social de Ushuaia y Río Grande. Años 2006 y 2007.

Como se ha señalado, el acceso a la vivienda es uno de los indicadores más preocupantes del territorio. Ante el acelerado crecimiento poblacional que se dispara a partir de 1980 las instituciones gubernamentales escasamente preparadas se vieron incapacitadas para dar respuestas satisfactorias a las urgentes y crecientes demandas de viviendas y servicios. Lo cual se reflejó en un aumento del déficit habitacional.

Es así que la informalidad fue creciendo en las ciudades de Tierra del Fuego (Clichevsky, 2000). Como se señala en el Doc. Estado de Situación – Ushuaia Futura (2014), la intrusión se generaliza, y acepta socialmente, como modo de resolver la situación habitacional. Dicha práctica de ocupación irregular de una porción de suelo para la construcción de la vivienda propia comenzó a aparecer en Río Grande y Ushuaia a fines de los '70, conformándose los primeros asentamientos precarios en zonas urbanas de la provincia (Martínez y Pérez, 2014), asociados a los elevados costos que tenía la construcción en Tierra del Fuego (Ciccolella, 1989). Sin embargo, si bien constituyeron al principio un fenómeno aislado e intersticial, con el rápido aumento poblacional comenzaron a conformarse en barrios

marginales (hacia el año 1988 las viviendas que no poseían vínculo legal con la tierra representaban un total de 5.500, equivalente a un 30% del total de la población).

El problema habitacional en la ciudad estuvo lejos de solucionarse al correr de los años y entrando al siglo XXI el problema se agudizó ante el nuevo flujo migratorio con las características de alta movilidad poblacional. Como se puede observar en la Figura 15, si bien los indicadores de acceso a la vivienda a nivel nacional muestran un retroceso entre los años 2001 y 2010, Tierra del Fuego registró una diferencia mayor de hogares no propietarios de vivienda y terreno, indicando un aumento del 9%<sup>39</sup>.

**FIGURA 15: HOGARES PARTICULARES POR TENENCIA DE LA VIVIENDA Y PROPIEDAD DEL TERRENO. TOTAL PAÍS Y TIERRA DEL FUEGO.**

| Lugar            | Total hogares<br>2001 | Hogares por régimen de<br>tenencia de la vivienda 2001 |                    | Total hogares<br>2010 | Hogares por régimen de<br>tenencia de la vivienda 2010 |                    |
|------------------|-----------------------|--|--------------------|-----------------------|--|--------------------|
|                  |                       | Propietarios   | No<br>propietarios |                       | Propietarios   | No<br>propietarios |
| Total país       | 1.073.625             | 70,6   | 29,4               | 12.171.675            | 67,7   | 32,3               |
| Tierra del Fuego | 27.812                | 64,8   | 35,2               | 38.956                | 55,7   | 44,3               |

Fuente: Hermida et al, (2013) Revista Sociedad Fueguina N° 1. UNTDF.

No obstante ello, la ciudad presenta No obstante ello, tomando en cuenta algunos indicadores de bienestar social Ushuaia se encuentra en una situación comparativamente buena respecto del resto del país. Es así que:

- De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (2009) elaborado por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se observa que Tierra del Fuego goza de unos de los mejores IDH en comparación con las demás provincias del país, superado tan sólo por la CABA.
- En cuanto a medida de pobreza, los datos que arrojan los últimos censos señalan que el indicador NBI sufrió una importante baja en Tierra del Fuego; si bien todas las provincias argentinas se encuentran en el mismo proceso, los valores de la provincia muestran mejor performance comparados con el resto del país. Así mismo, en el ámbito provincial, Ushuaia registra valores inferiores a los de Río Grande y Tolhuin.

<sup>39</sup> En 2007 se declara la “Emergencia Habitacional” por decreto provincial.

- En términos de distribución del ingreso, el Coeficiente de Gini para Tierra del Fuego registra valores inferiores al total del país lo cual la posiciona como una de las jurisdicciones con mejor distribución del ingreso a nivel nacional en el año 2012.

En términos de salud, las instituciones del Estado también se encontraron con incapacidades de responder en términos de servicios de salud ante el crecimiento poblacional. De este modo, la oferta de servicios sanitarios en la ciudad de Ushuaia resulta insuficiente y de baja calidad, como lo demuestran los indicadores de cantidad de camas disponibles, cantidad y calidad de equipos de alta complejidad (Doc. Estado de Situación – Ushuaia Futura, 2014). No obstante, Tierra del Fuego registra uno de los niveles más bajos de población sin cobertura de salud<sup>40</sup> y una muy baja tasa de mortalidad infantil, lo que posiciona a la ciudad en un lugar privilegiado respecto a estos indicadores sanitarios.

En materia de educación el Estado también se vio desbordado ante la creciente demanda educativa que significó el abrupto crecimiento de la población en la década del 80 y ante la falta de planificación. No obstante, a lo largo de las décadas el Estado provincial ha ido dando respuestas en materia educativa. En los años noventa, con la provincialización y descentralización administrativa, se fue dotando de recursos humanos y la ciudad contaba con una buena infraestructura educativa, y para el año 2010, los datos del Censo arrojan números alentadores: la tasa de analfabetismo de Tierra del Fuego es la más baja del país; y la tasa de asistencia escolar entre los 6 y 17 años muestra niveles que superan la media nacional (Doc. Estado de Situación – Ushuaia Futura, 2014).

Sin embargo, a nivel superior en este período se observa una insuficiente y/o inadecuada oferta de las universitarias públicas estatales, que no se vincula con el sistema productivo ni con los recursos y oportunidades locales de desarrollo (Plan Estratégico Ushuaia 2013, 2003).

Siendo una sociedad joven, esta última situación planteó fuertes y diversos desafíos de políticas y demandas públicas, ya que sumado a la distancia geográfica que separa a esta ciudad de los centros de formación y capacitación se fue generando que un gran número de

---

<sup>40</sup> Según datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, para ese año el 80% de los habitantes de la provincia contaba con algún tipo de cobertura; una diferencia positiva importante respecto a los valores del total del país.

jóvenes se quedaran fuera de la posibilidad de seguir estudios superiores. Como se indica en el Proyecto Institucional de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (2012), de acuerdo a los datos de la Encuesta de Hogares (2do cuatrimestre 2011), del total de la población de entre 20 y 29 años, cerca del 70% concluyó el nivel secundario; pero solo un 20% prosiguió estudios superiores. Ello marca un alto nivel de frustración, aumentando las posibilidades de ser excluidos del sistema productivo o de la necesidad de emigrar para poder adquirir estudios universitarios.

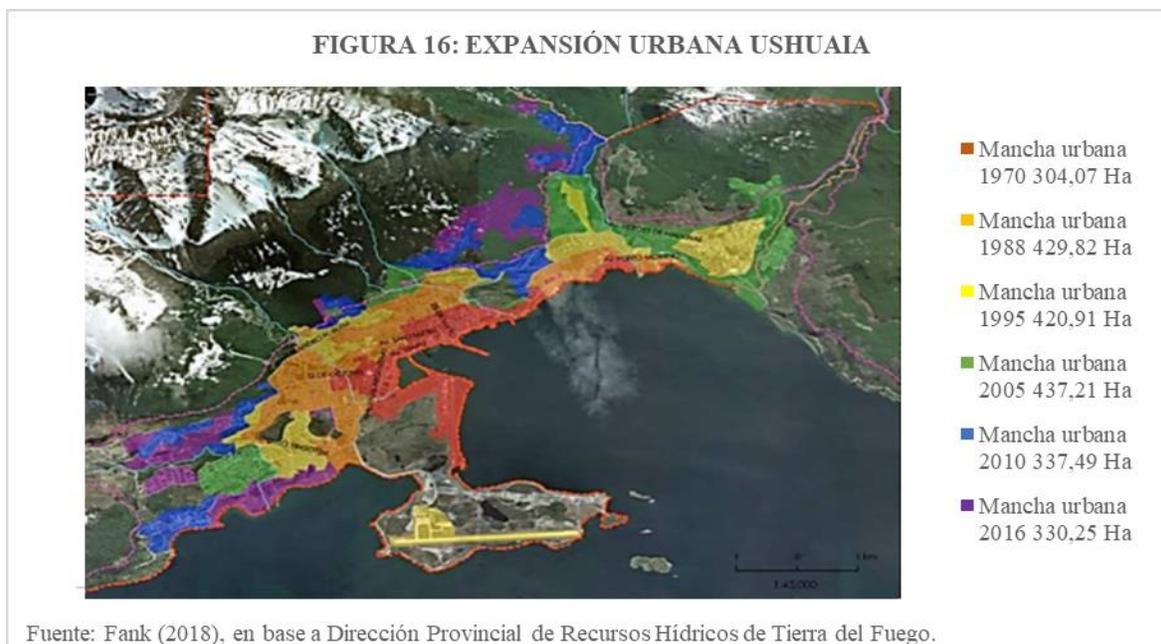
En su trabajo Hermida et al. (2016), al analizar los flujos migratorios, señalan que, de acuerdo a los datos del Censo 2010, hacia dicha fecha Tierra del Fuego no sólo era la provincia argentina con menor proporción de nacidos entre su población residente (34,9%), seguida por Santa Cruz, sino que además presentaba la característica de encontrarse entre las cinco provincias en las que sus nacidos más emigran hacia el resto del país. En 2010, sólo un 74,6% de los nacidos vivían en Tierra del Fuego, lo que arroja un 25,4% de emigrantes. En su constitución, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, se crea en el año 2012 para poder brindarle también una solución a este problema de desarraigo. Como se indica en el documento Proyecto Institucional (2012) uno de los temas a abordar y que dan sustento y justificación al proyecto es “posibilitar y provocar una valorización creciente de los activos humanos de la Provincia para desarrollar ventajas competitivas auténticas y dinámicas, ayudando a mejorar la inserción y la calidad de vida de la población: crecer de otra manera”.

### **2.2.3. Dimensión Urbano-Ambiental**

La dinámica del crecimiento demográfico que se fue generando en la ciudad a partir de la implementación de la Ley 19.640 tuvo su correlato también en la configuración espacial urbana de la ciudad de Ushuaia.

Como puede verse en la Figura 16, hacia principios de los años 70´ Ushuaia se había expandido alrededor del casco histórico (cuyas 77 manzanas se encuentran distribuidas en forma de damero), presentando una mancha urbana de 304 ha. Luego, ante el vigoroso proceso migratorio de la década del 80´, que busca satisfacer su demanda de viviendas y terrenos, se produce una considerable expansión de su núcleo urbano, el cual se duplica, pero lo hace de una manera desordenada: Fank (2018) señala, “la ciudad creció en este

periodo sin ningún tipo de planificación a largo plazo, lo cual quedó plasmado en el carácter provisorio de las obras de infraestructura y las condiciones edilicias de muchos de los nuevos barrios”.



En la década de los noventa, Ushuaia siguió creciendo (a diferencia de Río Grande que se encontró más asociada a los vaivenes de la política industrial) en virtud principalmente de la provincialización y el consecuente aumento de la planta administrativa provincial en la ciudad capital. Para el año 2003, la superficie de la trama urbana crece a 1.276 ha (sin contar las 657 ha del sector peninsular); sin embargo, lo sigue haciendo de forma no planificada.

Como se indica en el Plan Estratégico Ushuaia 2013 (2003), el crecimiento urbano se fue produciendo de a “parches” en los cuales se fueron creando distintos barrios como respuestas parciales a las necesidades habitacionales de la gente. Ante la anarquía del proceso, sumada a las restricciones geográficas impuestas por el mar y la montaña, la ciudad fue creciendo de manera extensiva a lo largo de la Bahía de Ushuaia y el Canal Beagle<sup>41</sup>, en base a un patrón de urbanización caracterizado por una baja densidad poblacional, con viviendas instaladas en lotes individuales, que coexistían con grandes

<sup>41</sup> 12 km de distancia desde las 640 viviendas hasta el nuevo Barrio Río Pipo del IPV, con un ancho promedio de poco más de mil metros.

espacios vacíos – correspondientes a terrenos fiscales de propiedad de las bases Naval y Aeronaval, de la Armada (los Coreanos, Monte Gallinero, barrios Piedra buena y Brown), de organismos nacionales como Vialidad Nacional y otros de propiedad privada (Fique, Fernández, Pastoriza, Preto) – muchos de los cuales en un momento se presentaban en los extremos del área urbanizada, pero para fines de los 90´ya se encuentran dentro de ella.

En todo este período, la incapacidad de las instituciones gubernamentales para canalizar el crecimiento demográfico y poder dar respuestas satisfactorias a las urgentes y crecientes demandas de viviendas y servicios, se tradujo en una oferta de urbanizaciones que estuvo siempre por detrás de la demanda. Es así que se generaliza, y acepta socialmente, una práctica de intrusión como modo de resolver la situación habitacional. Las particularidades dominiales de las tierras circundantes a la ciudad (de propiedad del Estado Nacional Argentino, cuando Tierra del Fuego era aún Territorio Nacional) hicieron posible la ocupación no autorizada de aquellas tierras aptas para la construcción de viviendas (Como se puede ver en la Figura 17.



Cada barrio se urbanizó siguiendo patrones propios, sin tener en cuenta una plantilla general que hubiera previsto las vías de circulación de acuerdo a su importancia. Ello, sumado a la extensión, las condiciones topográficas de la ciudad agravadas por el clima, así como la existencia de grandes predios urbanos vacíos, se generaron problemas de conexión

en la trama circulatoria, haciendo insuficiente el transporte público automotor para abastecer adecuadamente la totalidad de la trama urbana. Ello derivó en un crecimiento del uso del automotor<sup>42</sup> como solución al problema.

Dicha conformación urbana “desordenada” alcanzó también al aspecto edilicio, cambiando por completo la identidad arquitectónica que mantenía la ciudad hacia principios de la década de los '70 derivada de las construcciones inglesas de las estancias patagónicas (Plan Estratégico Ushuaia 2013, 2003).

Para el año 2003, la percepción general de Ushuaia era la de una ciudad sin identidad y con una imagen urbana muy cuestionable, no sólo por la diversidad de los modelos constructivos existentes, sino también por la baja calidad o inexistencia que presentaba el mobiliario urbano (señalización inadecuada, cartelera anárquica, contaminación visual por una superabundancia de cables, torres, etc., la falta de mantenimiento e inexistencia de veredas<sup>43</sup>).

En la década siguiente, donde se presenta la tercer ola migratoria debido a la reactivación de la industria promocionada, la ciudad siguió creciendo bajo el mismo patrón expansivo de urbanización. De este modo, en diez años la superficie urbanizada suma 905 nuevas hectáreas, que significan un 71 % de las 1.276 efectivamente urbanizadas con radicación de población<sup>44</sup> hacia 2003 (Doc. Estado de Situación, Ushuaia Futura, 2014). La expansión de la planta urbana se orientó territorialmente hacia el oeste del Río Pipo y hacia el norte sobre el Valle de Andorra. La longitud del espacio urbanizado se amplió a 13,3 km, como puede verse en la Figura 18.

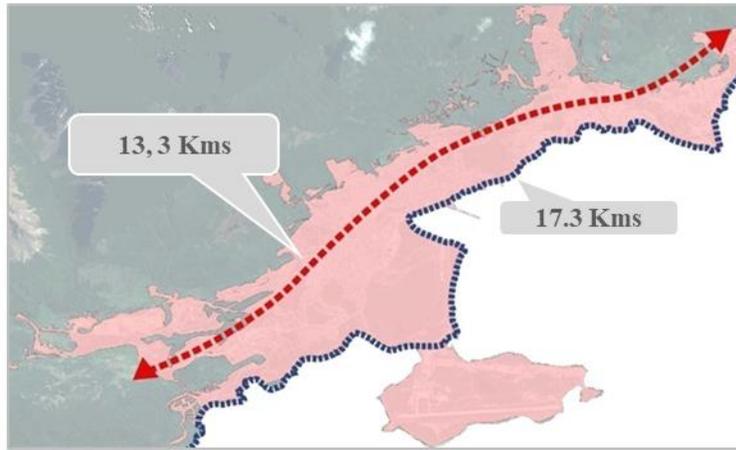
---

<sup>42</sup> Ya en ese entonces la provincia poseía la mayor concentración de automotores por habitantes del país.

<sup>43</sup> Como testimonio el Plan Estratégico Ushuaia 2013 (2003), dichas deficiencias se presentan incluso en calles principales: en calle Magallanes solamente el 44% de los frentistas tenían construidas sus veredas, mientras que en avenida Alem el 12%. En la calle Gobernador Paz, cuyo pavimento tenía más de 25 años, poco menos de la mitad de las veredas se encontraban en buen estado de mantenimiento.

<sup>44</sup> La superficie urbanizada en Ushuaia para el año 2003 era de 1.933 Ha. No obstante, si se descuentan los grandes vacíos interiores y la península Ushuaia ocupada sólo por el aeropuerto internacional de Ushuaia, quedan 1.276 Ha efectivamente urbanizadas con radicación de población para ese año.

FIGURA 18: LONGITUD ESPACIO URBANIZADO - USHUAIA 2013



Fuente: Ushuaia Futura, Municipalidad de Ushuaia.

Algunas de estas urbanizaciones tuvieron lugar a partir de desarrollo habitacionales a cargo del Instituto Provincial de Vivienda (IPV), otras por iniciativas del gobierno municipal y con subsidios del gobierno nacional. Sin embargo, en este período también continúan las prácticas de ocupación irregulares.

Las transferencias que se hicieron de tierras urbanas desde el Estado Nacional Argentino al gobierno local no lograron una solución definitiva a la problemática habitacional. La demanda entonces se acentuó sobre los predios fiscales superando la disponibilidad dentro de los límites del ejido urbano, por lo que el asentamiento irregular en esta época avanzó sobre lugares no urbanizados: espacios verdes, el bosque, y cursos de agua. Como señala Fank (2018) al hablar sobre la informalidad en Ushuaia, “en la actualidad se distinguen asentamientos dentro de la mancha urbana y otros por fuera de la misma. Los primeros tienen más de 10 años y algunos pertenecen incluso al primer período de tiempo analizado, y no han regularizado aún su situación. Los asentamientos generados fuera de la mancha urbana consolidada, ubicados sobre la ladera de la montaña, han aparecido durante el último período de tiempo analizado, a partir del 2006”. Se trata de los barrios El Escondido, El Mirador, Mirador de Ushuaia, Esperanza, Obrero, El Cañadón y Altos de la Cumbre, como se observa en la Figura 19.

FIGURA 19: INFORMALIDAD URBANA - USHUAIA 2013



Fuente: Ushuaia Futura, Municipalidad de Ushuaia

Como se mencionó, después de diez años, Ushuaia presenta un modelo de desarrollo urbano con las mismas características previas, algunas de las cuales se profundizaron: una ciudad lineal y extendida, con baja densificación poblacional<sup>45</sup> y grandes vacíos ubicados dentro del ejido urbano, con escasas vías de circulación longitudinales que dificultan la conexión del territorio, lo cual sumado a la dispersión del equipamiento urbano (establecimientos de salud y educación) inequitativamente distribuido (Doc. Estado de Situación, Ushuaia Futura, 2014), acentúan las necesidades y problemas de la movilidad interna, la cual se busca resolver principalmente con el aumento del uso del automotor particular<sup>46</sup>.

La amplitud de la trama urbana, la baja densidad ocupacional y los grandes predios libres (sobre todo en el casco céntrico), a su vez generaron un encarecimiento notable en la prestación de servicios de infraestructura<sup>47</sup>. No obstante, en cuanto a la cobertura, Ushuaia

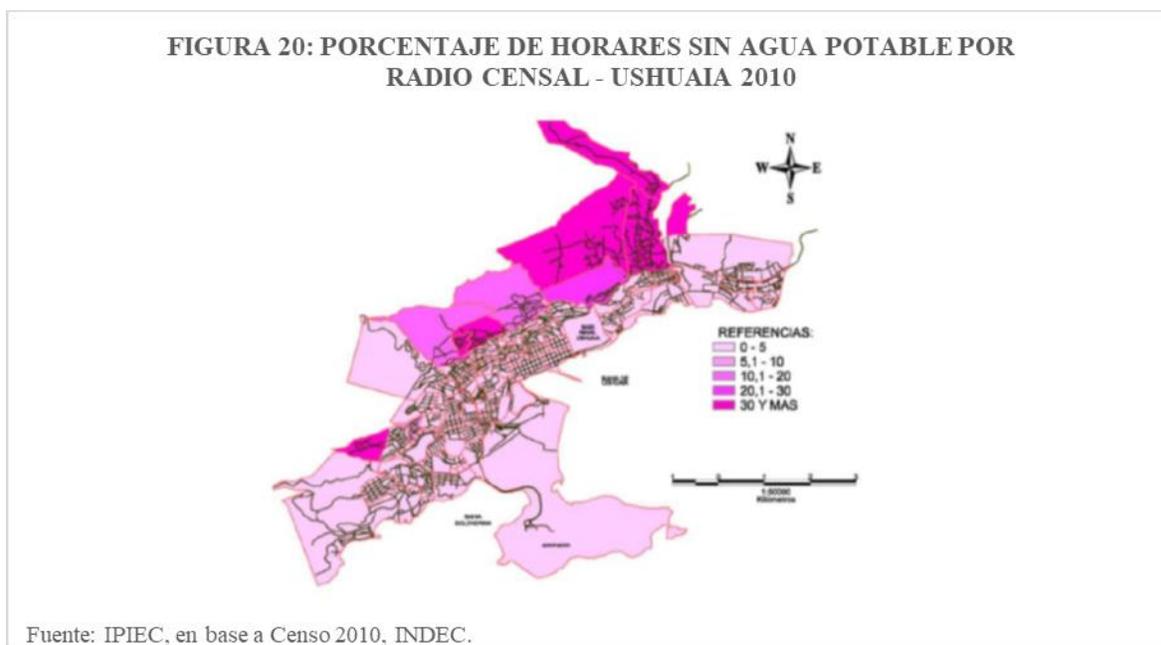
---

<sup>45</sup> La baja densidad poblacional se acentúa progresivamente pasando en diez años de una relación aproximada de 36 habitantes por hectárea a otra de tan sólo 26 habitantes por hectárea (Doc. Estado de Situación – Ushuaia Futura, 2014).

<sup>46</sup> El uso del automóvil particular en la ciudad presenta un aumento más que significativo en este período, observándose una relación de 2,1 automóviles por hogar (para el año 2010), uno de los valores más elevados del país (Doc. Estado de Situación – Ushuaia Futura, 2014).

<sup>47</sup> A tal punto que Ushuaia contaba en ese momento con dos plantas potabilizadoras de agua y una tercera que se encontraba en proceso de construcción (la actual planta potabilizadora “Malvinas Argentinas”).

cuenta con una muy alta proporción de hogares con servicios básicos. Así, según datos del INDEC, para el año 2010 el 94,3% de los hogares tenían conexión a la red pública de agua (Figura 20), el 89,2% conexión a gas de red y el 95,7% con conexión cloacal. Las situaciones más deficitarias se encuentran en los barrios que se fueron extendiendo a expensas del bosque y en la zona del Valle de Andorra.



Al finalizar este período analizado la ciudad sigue presentando aún una imagen deteriorada debido al mal estado generalizado del espacio público que se traduce en un contraste entre el paisaje natural y el construido, degradando las áreas de alto valor paisajístico y ambiental que la rodean, lo cual no sólo va en desmedro de la calidad del medio en el cual habitan los ushuaienses sino también de la actividad turística al vedarla de un espacio de alto valor escénico (Doc. Estado de Situación – Ushuaia Futura, 2014).

La falta de correspondencia del modelo de desarrollo urbano con el medio ambiente circundantes también se observó en la forma de ocupación territorial de aquellos barrios que se ubicaron sobre turbales y zonas de escurrimientos naturales generando un cambio en el comportamiento de las aguas superficiales y subsuperficial. La ocupación de sectores boscosos sin preservar la geomorfología lugareña, no sólo cambiaron el valor paisajístico de la ciudad sino que también deterioraron la calidad de los suelos naturales que fueron perdiendo la capacidad de absorción y retención del agua de lluvia o deshielo, comenzando

a derivar directamente en el mar a través de chorrillos y redes pluviales. Finalmente, se suma a la carga sobre el ecosistema marítimo costero la falta de tratamiento de los residuos sólidos y líquidos cloacales, que se vierten en crudo al Canal Beagle, y la largamente demorada habilitación de una planta de procesamiento de los mismos.

### **3. Capacidades de gestión en red del gobierno local**

### **3.1. Relevancia de las capacidades de gestión en red para el caso particular del gobierno de la ciudad de Ushuaia**

En el presente trabajo se destacan tres ítems que denotan la importancia del análisis de la capacidad de gestión en red para el caso particular del gobierno local de la ciudad de Ushuaia. Uno de ellos atañe a la asunción manifiesta en su carta orgánica de un nuevo rol del Estado municipal como actor promotor del desarrollo local. Un segundo ítem responde a las características específicas del proceso de desarrollo del territorio bajo estudio. Y un tercer ítem responde a los proyectos de desarrollo a los que aspira el territorio, resultantes del proceso de planificación estratégica llevado a cabo en el año 2014. A continuación, se detalla cada uno de estos tres ítems.

#### **a. Carta Orgánica Municipal**

En el año 2002 se sanciona la Carta Orgánica del Municipio de Ushuaia en la cual se incorporan instituciones modernas y democráticas de gestión, tales como Consejo Económico y Social, Consejo Juvenil, Presupuesto Participativo, Defensoría del Vecino, Banca del vecino, etc. (Doc. Estado de Situación-Ushuaia Futura, 2014 p.47). Dentro de estas instituciones que propician instancias de participación ciudadana, co responsabilidad y coordinación, también se encuentra la “planificación estratégica” que, como competencia exclusiva (Art.37 C.O.), se adjudica al Estado municipal<sup>48</sup> el ejercicio de liderazgo en los

---

<sup>48</sup> La Carta Orgánica de Ushuaia contempla dentro del Título Segundo, las competencias municipales y de este modo dispone:

ARTÍCULO 37.- Son del propio y exclusivo ejercicio del Municipio de la ciudad de Ushuaia las siguientes competencias:

[...]16. Formular el Plan Estratégico que defina los ejes claves del desarrollo de la ciudad atendiendo a los intereses del conjunto de la sociedad, brindando amplia participación a los vecinos y a todas las organizaciones civiles, compatibilizando la utilización de los recursos.

A su vez, dentro del Título Tercero sobre principios de gobierno y políticas municipales, contempla en el Capítulo la creación de un Consejo de Planeamiento Estratégico para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico

ARTICULO 107.- El Consejo de Planeamiento Estratégico de la ciudad de Ushuaia constituye el marco institucional relativo a la formulación y seguimiento del Plan Estratégico de la ciudad, entendiéndolo al mismo como mecanismo permanente, dinámico y orientador de las políticas de desarrollo. El Plan Estratégico debe contemplar los intereses públicos y privados de la población, garantizando procesos participativos y de búsqueda de consensos entre los distintos sectores de la Comunidad.

Por último, en el Título Séptimo de la gestión municipal y la participación vecinal, se hace explícito el principio democrático y de co responsabilidad de los actores locales al contemplarse la creación de una Junta Promotora:

procesos de definición de los ejes del desarrollo de la ciudad donde se contempla, a su vez, una amplia participación de los actores locales. Por otra parte, en los artículos 89 y 90<sup>49</sup> se puede observar que se instituye la promoción del desarrollo económico local (Art. 89 y 90) como responsabilidad de la Municipalidad.

Todo ello marca un pasaje de la vieja agenda municipal que pone énfasis en la administración de recursos transferidos y la prestación de servicios urbanos, a la noción de municipio como agente impulsor de las potencialidades de desarrollo endógeno que gestiona políticas locales en articulación con otros actores. En el presente caso, es el Municipio de la ciudad de Ushuaia el que se reconoce, por mandato de su Carta Orgánica, en su rol de agente promotor del desarrollo, lo cual constituye un puntapié inicial que despierta el interés por indagar acerca de las capacidades del gobierno local para gestionar redes de actores a fin de desempeñarse con éxito en las nuevas funciones que asume.

#### b. Proceso de desarrollo económico territorial

A partir del análisis de la dinámica del desenvolvimiento económico territorial de la ciudad de Ushuaia descrito en el capítulo anterior, se desprende que el desarrollo de la ciudad estuvo, en general, vinculado a decisiones que se tomaron fuera de su territorio; en especial, en instancias del gobierno Nacional. De este modo, a la hora de procurar liderar un proceso de desarrollo, el gobierno local se enfrenta a varios desafíos en términos de necesidad de articulación con actores público-público y público privado a fin de endogeneizar dichos

---

ARTÍCULO 263.- El Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Ushuaia conformará una Junta Promotora, compuesta por representantes de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, respetando criterios de pluralidad de los distintos sectores participantes, de acuerdo a lo que al efecto se determine en la ordenanza reglamentaria correspondiente.

<sup>49</sup> En el Título Tercero, Capítulo quinto de la Carta Orgánica Municipal se explicita las funciones relativas al desarrollo local y la economía local:

ARTÍCULO 89.- La Municipalidad promueve el desarrollo humano y comunitario, a través de políticas que estimulen la productividad de la economía local: la generación de empleo; la formación y capacitación de los trabajadores, profesionales y empresarios en los procesos productivos y comerciales; la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento; el crecimiento armónico de la ciudad y el impulso a proyectos sustentables en materia cultural, social y económica.-

ARTÍCULO 90.- El Municipio promueve con la participación de la Comunidad, las actividades industriales, comerciales, agropecuarias, turísticas, artesanales, de abastecimiento y servicios para el mercado local, nacional e internacional. Reconoce al trabajo como acción dignificante y motor del desarrollo de las personas. Estimula la pequeña y mediana empresa generadora de empleo poniendo a su disposición instancias de asesoramiento, contemplando la asistencia técnica y financiera.

factores externos. Ponen en evidencia ello distintas situaciones que pueden visualizarse en las tres dimensiones analizadas.

Desde la perspectiva económica, las principales actividades que se desarrollan en Ushuaia dependen de políticas e instituciones que son externas a la propia ciudad e incluso provincia:

- i. En el caso del sector público, que explica el 43% del empleo de la ciudad, se observó una alta dependencia de recursos que no son de recaudación propia y que se encuentran sujetos a decisiones de políticas federales, tanto para el municipio como para la provincia. Incluso, la recaudación por el impuesto a los “ingresos brutos” de competencia provincial, se encuentra fuertemente ligada a la evolución de la actividad de la industria promocionada, cuya dinámica también se encuentra sujeta a decisiones de la política nacional.
- ii. Puntualmente, la actividad de la industria manufacturera, que para el año 2013 explicaba el 17% del empleo de la ciudad, presenta una alta dependencia de las políticas decididas a nivel nacional, tanto para el caso de aplicación del régimen de promoción como pueden ser las decisiones de apertura a nuevos proyectos de radicación industrial, autorización para la fabricación de nuevos productos, restricciones para la importación de insumos, etc., como de aquellas políticas macroeconómicas que inciden en el comportamiento del mercado interno (sujeto demandante de la totalidad de la producción industrial fueguina).
- iii. En la actividad turística, el empleo directo e indirecto explicó aproximadamente el 11% del empleo de la ciudad para el año 2013 (Doc. Estado de Situación-Ushuaia Futura, 2014), y si bien el turismo aparece como una de las actividades más ligadas al propio territorio, también existen variables externas que condicionan su desarrollo, como las ligadas a la macroeconomía, fundamentalmente el tipo de cambio, dado el alto porcentaje de turismo internacional. También depende del gobierno nacional las políticas ligadas al transporte aéreo comercial. A su vez, respecto a la promoción del destino se observa también una visión regional, lo cual conlleva la necesidad de articulación con otras provincias. Por último, muchos de los atractivos turísticos que presenta la ciudad son de jurisdicción nacional (como el

Parque Nacional Tierra del Fuego) o provincial como son los centros de esquí el Cerro Castor y el Martial (por mencionar unos pocos).

- iv. Por último, la actividad comercial, que detenta el 10% del empleo directo en la ciudad, se encuentra fuertemente vinculada al desempeño de las actividades up supra mencionadas, que se encuentran sujetas a las variables y condicionamientos externos antes descriptos.

En torno a la dimensión social, se pudo observar que las necesidades de servicios como vivienda, educación, salud, etc., fueron consecuentes de un movimiento poblacional cuyo desenvolvimiento estuvo estrechamente ligado a la dinámica del mercado de trabajo propiciada por el régimen de promoción industrial, tanto en términos de cantidad de puestos de trabajo demandados en cada momento histórico, como el tipo de empleo demandado (temporal, fijo, cualificado o no, etc.), así como el tipo y nivel de remuneración. La implementación de Ley de promoción 19.640 y los distintos marcos normativos que la acompañaron a lo largo del tiempo, fueron direccionando la política industrial de la provincia y su impacto sobre la economía real y el empleo de la ciudad de Ushuaia (Romano et al, 2018); no obstante, como se pudo observar en el capítulo 2, el municipio no ha tenido injerencia en la determinación de las distintas disposiciones vinculadas al régimen de promoción y ha sido un sujeto pasivo receptor de sus externalidades. Como se señala en el Doc. Estado de Situación-Ushuaia Futura (2014) “la ciudad fue transformándose de una manera reactiva, respondiendo ante la presión de la demanda coyuntural”, y en lo que atañe a la oferta de urbanización “siempre estuvieron por detrás de la demanda”, lo cual reafirma la lógica reactiva del municipio a la voluntad política centralizada en el estado nacional.

A su vez, se observó que la capacidad de respuesta del gobierno local a la satisfacción de dicha demanda de servicios, como es el caso de la vivienda, también depende de la coordinación que establezca con otras instancias jurisdiccionales de gobierno, así como con actores privados del territorio, en especial cuando se habla de ocupación del suelo para urbanización, dadas las particularidades dominiales de las tierras circundantes a la ciudad.

En este último sentido, la historia de la configuración del territorio dejó sus huellas y marcan una intensa necesidad de articulación interjurisdiccional y público-privada, a fin de

acrecentar las capacidades del gobierno local para gestionar en los aspectos urbano-ambientales del territorio. Dan cuenta de ello:

- i. Los grandes espacios vacíos que fueron quedando dentro del ejido urbano de la ciudad, propiedad de organismos nacionales como la Armada Argentina y la Dirección Nacional de Vialidad y otros de propiedad privada, y que son pasibles de utilizarse para proveer una solución a los problemas habitacionales o ser dirigidos a otros proyectos económicos-productivos tales como al Polo Logístico Antártico<sup>50</sup> (Doc. Estado de Situación-Ushuaia Futura, 2014).
  - ii. La ausencia de competencias claras entre el gobierno provincial y el municipal en torno a la gestión de la infraestructura básica (por ejemplo, la falta de resolución jurisdiccional de las redes y estaciones elevadoras cloacales). Como se indica en el Plan Estratégico Ushuaia 2013 (2003), “en nuestra ciudad, la concreción de redes de agua, cloaca y energía eléctrica, la construcción pública de viviendas son cuestiones que atiende el Estado provincial. Los tendidos de redes de gas, los hace una empresa privada; la ejecución de pluviales y mantenimiento de la red de cloacas el municipio. Se presenta como un problema no resuelto la articulación de políticas que contemplen la superposición de funciones entre estamentos provinciales y municipales”.
- c. Proceso de Planificación Estratégica

El proceso de “planificación estratégica” iniciado en el año 2014 en la ciudad de Ushuaia constó de distintas instancias de participación ciudadana a partir de las cuales, y en distintas etapas, se fue configurando de forma consensuada un plan que constaba de una visión de ciudad, estrategias a seguir, líneas de acción y una cartera de proyectos. A partir de la implementación de una metodología de trabajo se buscó reunir una masa crítica de información que permitiera a los actores territoriales identificar las principales

---

<sup>50</sup> El Polo Logístico Antártico es un proyecto que pretende ampliar las capacidades logísticas y de infraestructura en la ciudad de Ushuaia a fin de centralizar en un solo puerto el abastecimiento y la prestación de servicios a navíos y dotaciones que cumplan tareas en el Continente Antártico, permitiendo de este modo posicionar a la ciudad en un sitio estratégico para la provisión de servicios antárticos (Gobierno De La Provincia De Tierra Del Fuego, Antártida e Islas Del Atlántico Sur, 2012).

problemáticas de la ciudad (llamadas “nudos críticos”<sup>51</sup>) y generar, a partir de la participación ciudadana, una cartera de proyectos con potencialidad de desarrollo en la ciudad y que permita superar aquellos nudos críticos identificados.

De este modo, a partir de la lectura, tanto en los nudos críticos como en la cartera de proyectos que surgieron del proceso de planificación estratégica, se puede identificar la necesidad de gestión en red que requiere el gobierno local de la ciudad para la consecución del plan.

Dentro de los nudos críticos se destaca uno que de forma explícita señala que, desde la percepción de los actores territoriales, existen dificultades de las instituciones locales no sólo para acordar objetivos y estrategias, sino, y fundamentalmente para llevar adelante y concretar los proyectos: “Debilidad Institucional para la gestión de políticas locales sostenibles, con clara responsabilidad pública y compromiso ciudadano” (Doc. Estado de situación-Ushuaia Futura, 2014, p.47)”.

En torno a los proyectos que surgieron del proceso de planificación estratégica, en el Anexo II puede observarse el conjunto de proyectos correspondiente al eje económico-productivo, que es el que atañe a la presente investigación. En la tabla pueden observarse los distintos actores plausibles de intervenir en estos proyectos. En el actual trabajo de investigación se destacan dos áreas temáticas que no sólo dan cuenta de la necesidad imperiosa de articulación por parte del municipio de Ushuaia, dada su escasa o nula competencia, sino que además son áreas que, por lo analizado a lo largo de proceso de configuración del territorio, le brindan una impronta de identidad al territorio, inédita a nivel país e incluso internacional; ellas son: aquel conjunto de proyectos relacionados con la producción de productos electrónicos promocionados (como el polo tecnológico y red de proveedores locales para la industria) y el conjunto de proyectos relacionados con el polo logístico antártico que permitiría posicionar geopolíticamente a la ciudad como verdadera “puerta de entrada a la Antártida”.

---

<sup>51</sup> Se define “nudo crítico” como un conjunto de problemas articulados entre sí de tal modo que, por su potencialidad o nivel de obstaculización al desarrollo, hacen imprescindible su abordaje en un proceso de planeamiento estratégico. Tiene como finalidad la identificación de las principales situaciones críticas sobre las que se debe intervenir para propiciar el desarrollo sostenible e inclusivo de la ciudad. Variables “claves” sobre la que es necesario intervenir aprovechando los elementos positivos y desactivando los elementos negativos al mismo tiempo (Doc. Estado de Situación – Ushuaia Futura, 2014).

Los tres puntos hasta aquí descriptos invitan a indagar acerca de las capacidades del gobierno local de la ciudad de Ushuaia para gestionar redes de actores a los fines de la consecución de los proyectos de desarrollo a los que aspira el territorio<sup>52</sup>. En otras palabras, lo expuesto remite a la pregunta de investigación planteada para la presente Tesis: ¿qué capacidades de gobernanza tienen el municipio de Ushuaia, entendida como capacidad de gestión resultante de la articulación del trabajo en red?

### **3.2. Evaluación de capacidades de gestión en red**

#### **3.2.1. El componente redes del Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo**

La respuesta a la pregunta de investigación de la presente tesis surgirá a partir de los resultados obtenidos de la evaluación de la capacidad de gobernanza del gobierno local de la ciudad de Ushuaia, resultante de la articulación de trabajo en red, utilizando como indicador cuantitativo de medición el “componente redes” del Índice de Capacidad de Gestión del Desarrollo (ICGD) diseñado por el Grupo Política y Gestión de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario<sup>53</sup> en el año 2006<sup>54</sup>.

A partir de la medición del componente redes se pretende conocer el estado de situación en que se encuentra el desarrollo de redes público-privada y público-público por parte del gobierno local, que acompañan al proceso de desarrollo económico territorial en el momento de actualización del plan estratégico de la ciudad en el año 2014.

---

<sup>52</sup> Entendiendo como “territorio” al conjunto de actores y agentes que lo habitan, su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico o medioambiente del que forma parte. (Albuquerque, 2013)

<sup>53</sup> El equipo responsable de la investigación se encuentra conformado por: Cristina Díaz, Patricia Nari y Rita Grandinetti, y los asistentes de investigación Natalia Carnovale, Mauricio Spillere, María Paz Gutierrez, Julieta Maino y Hernán Olazagoitia. Sus principales resultados fueron presentados en el III Jornadas Red VITEC, “La Vinculación Tecnológica en el Bicentenario: Desafío para las Políticas Públicas, la Sociedad y la Universidad”, llevadas adelante en Mendoza, Argentina, los días 25 y 26 de Noviembre de 2010. Constan publicadas en Actas: Area Temática 8: Sustentabilidad Institucional. Categoría A: Producto Proyecto de Investigación PICTO. Autores: Rita M. Grandinetti y Patricia O. Nari. Editorial Fundación del Interior, Mendoza. ISBN 978-987-24486-1-5

<sup>54</sup> Su primer aplicación se realizó en los años 2006 a 2007 (Grandinetti et al., 2010).

El ICGD es una herramienta metodológica, cuya elaboración se entronca dentro de la línea de investigación sobre capacidades de gestión de los gobiernos locales del Grupo Política y Gestión, y como tal tiene su origen en la demanda del Plan Estratégico Metropolitano de Rosario ante la necesidad de una herramienta específica, confiable, de fácil comprensión y actualización, que permitiera evaluar el estado de las capacidades de los gobiernos locales para gestionar políticas de desarrollo territorial. Su desarrollo fue financiado por el FONCYT, Fondo Nacional de Ciencia Y Técnica como resultado de un convenio firmado entre el Plan Estratégico Rosario Metropolitana y el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario (Proyecto PICTO 21000), en el marco del Programa Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO) de la Agencia de Investigaciones Científica y Tecnológica de Argentina (Grandinetti et al. 2010).

De este modo, el IGCD se constituyó en un herramental válido para realizar diagnósticos fácilmente actualizables y comparables, acerca de las capacidades de los municipios de la Región para llevar adelante políticas de desarrollo. A su vez, permite identificar fortalezas y debilidades, así como núcleos de políticas para el fortalecimiento de dichas capacidades.

El ICGD es un instrumento de diagnóstico que evalúa la disponibilidad de dispositivos y recursos para transformar problemas territoriales y estrategias en núcleos efectivos de acción para el desarrollo. Coteja esta disponibilidad con los logros efectivamente alcanzados en el territorio, por lo que se inscribe dentro de los llamados indicadores de gobernabilidad pero se desarrolla específicamente para la medición de capacidades de los gobiernos locales (Grandinetti, 2014).

Como señala Grandinetti (2014), siguiendo a Echabarría (2004), los indicadores de gobernabilidad permiten evaluar la calidad o el desempeño de las instituciones, ya que expresan de forma sintética la posición relativa en la que se sitúa la institución en el contexto, con respecto a la misma institución en otro entorno. Es de este modo que los indicadores señalan el grado de aproximación de una institución específica en relación a una meta deseable y permiten evaluar la llamada “caja negra”. Luego, esto genera una capacidad de diagnóstico que puede resultar muy útil para alertar sobre prioridades y seleccionar estrategias de intervención en relación a una institución o conjunto de instituciones.

De acuerdo a lo expuesto, la autora prosigue y afirma que “el ICGD<sup>55</sup> se estructura como un índice de desempeño institucional a nivel local. Su metodología combina información objetiva obtenida de estadísticas nacionales desagregadas a nivel local combinada con juicio experto de actores relevantes de la gestión a fin de desarrollar un sistema agregado de indicadores, que a su vez garantiza confiabilidad en la medición y la suficiente especificidad para su utilización en acciones de mejora institucional” (Grandinetti, 2014, p.42).

Finalmente, y a modo de justificación de la utilización de dicho herramental en el presente trabajo de investigación, es dable señalar que se considera que las características que reúne el ICGD lo hacen propicio para ser aplicado en el presente caso de estudio del municipio de la ciudad de Ushuaia por varias razones. En primer lugar, porque la necesidad de utilización de este indicador también surge dentro del contexto de un proceso de planificación estratégica de un gobierno local. En segundo lugar, presenta subindicadores específicos que permiten ser medidos de modo sencillo por los decisores de políticas, con un procedimiento de cálculo comprensible por los actores locales. En tercer lugar, es una herramienta simple, fácilmente replicable, que permite hacer estudios comparados entre municipios. Por último, es útil para poder identificar posibles áreas en las que sea necesario desarrollar redes e instituciones que permitan incrementar las capacidades de gobernanza del gobierno local de la ciudad de Ushuaia, en miras a la gestión y consecución de proyectos que se plasman en el proceso de planificación estratégica; es decir, permite cumplimentar con el último objetivo del trabajo de tesis.

### **3.2.2. Operacionalización de las variables**

Como se mencionó en el capítulo 1 al analizar las capacidades de los gobiernos locales, Bifarello, Díaz, Grandinetti y Nari (2002) revisan el concepto tradicional de capacidades estatales, basado en un criterio técnico (tecnología, recursos y trabajo), e incorporan variables más políticas, lo cual torna más complejo el análisis de capacidades de los

---

<sup>55</sup> Se orienta por los criterios de los indicadores de segunda generación: asociación a metas de desarrollo, transparencia en su composición, replicabilidad, calidad y especificidad (Echabarría, 2004). La finalidad es revertir algunas debilidades de los indicadores considerados de primera generación, (DCD-DAC de la OCDE, Governance del Banco Mundial, etc.). Particularmente su alto nivel de agregación y complejidad, lo que los hace limitados para identificar específicamente oportunidades de reformas y características de diseño de estas reformas. (Knack, et al. 2003).

gobiernos locales para llevar a cabo procesos de desarrollo territorial. De este modo, a fin de abarcar el concepto y llegar a operacionalizar las variables que develan las capacidades estatales, las autoras toman de base el marco de referencia propuesto por Mary E. Hilderbrand y Merilee S. Grindle (1994), en donde se consideran cinco dimensiones que interactúan en la construcción de capacidades en el ámbito local; a saber:

- Contexto o ambiente: refiere al entramado económico, social y político en el que la institución se inserta y opera como condiciones que favorecen o restringen su accionar. Políticamente, el desarrollo de las actividades es afectado por factores tales como el grado de liderazgo, el grado de movilización de la sociedad civil, la legitimidad del gobierno o el desarrollo de las instituciones políticas. Así mismo, merecen consideración los factores sociales tales como el desarrollo global de los recursos humanos, el desarrollo de organizaciones sociales y el grado de participación de la sociedad civil.
- Contexto institucional del sector público: incluye leyes y regulaciones que afectan la actividad gubernamental. Abarca también el soporte presupuestario y cultural.
- Redes: entendidas como la particular articulación de vínculos con los actores con que los que la institución interactúa y expresan la coordinación de actividades que se requiere para el desarrollo de determinadas tareas entre distintas organizaciones, sean éstas diferentes niveles o áreas de gobierno como articulaciones público-privadas y que pueden ir desde el simple intercambio hasta las modalidades de gestión mixta.
- La organización: focaliza la estructura organizacional, procesos, recursos y estilos de gestión. Es una dimensión importante dado que la organización establece metas, define trabajos, genera relaciones de autoridad, provee incentivos y desincentivos que influyen en el comportamiento de los que trabajan en su interior.
- El personal: dimensión que refiere a la capacitación, reclutamiento, y retención de capital humano de la organización, el personal administrativo, profesional y

técnico. Se pone atención en cómo se gestiona y desarrolla el personal dentro de la organización. (Grandinetti et al. 2010, p.18).

La estructura del IGCD se define a partir de estas cinco dimensiones de capacidad propuestas por Hilderbrand y Grindle (1994), y se combinan en tres componentes o subíndices: que constituirán el índice (Grandinetti, 2014, p.43):

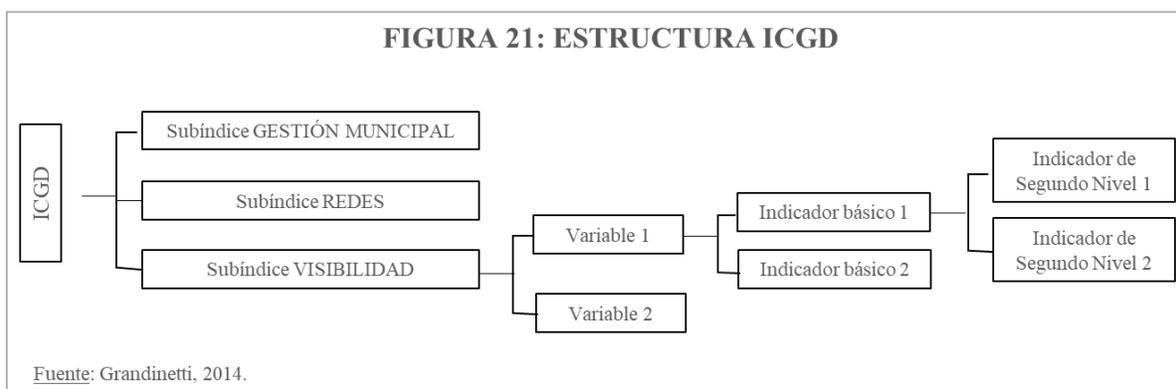
- **Gestión municipal:** revela los dispositivos y recursos del municipio referidos a las dimensiones institucional, organizacional y de personal.
- **Redes:** evalúa el desarrollo de redes con actores públicos y privados; los vínculos de compromiso y responsabilidad para el desarrollo con actores de la sociedad civil y otras jurisdicciones estatales. Dado el peso que adquiere esta dimensión constituye un componente en sí mismo que releva las características de estas redes, valorando positivamente la diversidad, calidad y logros de los intercambios.
- **Visibilidad:** define el grado de aprovechamiento del potencial endógeno y oportunidades exógenas en un proceso dinamizador del territorio que contemple la participación de sus principales actores. Califica los resultados e impactos de las acciones de desarrollo en el territorio. Tiene en cuenta acciones exclusivamente locales (resultados) y acciones más amplias (impactos) que exceden al municipio, pero en las cuales el municipio tiene un rol activo como actor de política territorial.

Estos subíndices a su vez, están formados por variables, y cada variable focaliza en un aspecto relevante del componente, claramente diferenciado y susceptible de ser relevado a partir de indicadores<sup>56</sup>. Es decir, que las variables están formadas por la agrupación de indicadores básicos. Cada indicador es una magnitud asociada a una unidad (atributo de la variable) y permite medir sistemáticamente, en forma periódica o comparada, las unidades definidas. Estos indicadores cumplen una función descriptiva, aportan información relevante sobre una situación. Asimismo, su interrelación permite analizar la particular articulación de capacidades que se da en cada variable. Finalmente, la mayoría de los

---

<sup>56</sup> El esquema del ICGD es la resultante de la identificación para cada una de las variables, sus atributos definitorios y los requerimientos institucionales asociados a los mismos (Echabarría, 2004).

indicadores básicos estarán conformados por la combinación de indicadores de segundo nivel.



Como se mencionó anteriormente, la presente investigación enfoca su análisis en el componente redes del ICGD, el cual pretende captar, desde la noción de gobernanza local, la dimensión redes de la capacidad de gestión del gobierno local, al observar la articulación del gobierno local con otros organismos públicos y organizaciones privadas, así como las características prevalecientes de los acuerdos alcanzados por dichas redes.

Es dable señalar que, para el presente trabajo deja de ser relevante el análisis de las demás dimensiones de las capacidades de los gobiernos locales para la gestión del desarrollo señaladas por las autoras, debido a varias razones. Por un lado, si bien se entiende que la capacidad de gestión relacional comprende todas las dimensiones, no todas se constituyen en objeto de estudio de la presente investigación, ya que la pregunta que se plantea es en torno a la generación de redes como herramientas de gestión de la complejidad de actores interdependientes e independientes que intervienen en el proceso de desarrollo económico territorial, los cuales deben coordinar y negociar a fin de hacer coincidir voluntades, facilitando de este modo el logro de objetivos comunes. Por otro lado, desde el análisis del “estado de situación” realizado en el marco de la planificación estratégica de la ciudad de Ushuaia en el año 2014, no han surgido inquietudes en torno a las otras dos dimensiones.

De este modo, en el presente trabajo se aborda el subíndice redes el cual, como lo señalan las autoras Grandinetti et al. (2010), se encuentra formado por dos variables, definidas en base a la literatura plasmada en el marco teórico; a saber:

- Cooperación público-privada: redes de cooperación para la gestión del desarrollo local establecidas entre actores públicos y privados.
- Cooperación intergubernamental: redes de cooperación para la gestión del desarrollo local establecidas entre diversos actores estatales.

Luego, siguiendo a las mismas autoras, se entiende que una red “...implica no sólo el reconocimiento de la pluralidad de actores sino la articulación de éstos en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos” (Blanco y Goma 2003). En este sentido, cuando se identifican las redes que se configuran en el territorio, se observan: las temáticas en torno a las cuales se configuran las redes, los actores que intervienen en su construcción, los recursos que éstos comprometen, el número y tipo de acuerdos que le otorga entidad a las mismas y los productos en lo que éstas se corporizan.

De este modo, para cada una de las redes reconocidas por las variables se definen dos indicadores básicos; y cada uno de ellos tendrá sus respectivos indicadores de segundo nivel:

- i. Diversidad: grado de diversidad de temáticas abordadas por las redes, actores participantes y productos resultantes.
  - a. Temática: Diversidad de ejes temáticos primordiales de las redes.
  - b. Actores: Diversidad de actores involucrados en las redes.
  - c. Productos: Diversidad de productos alcanzados por las redes.
- ii. Interacción: Grado de densidad de las redes en cuanto a los tipos de acuerdo que las constituyen y el nivel de formalización de los mismos.
  - a. Acuerdos de cooperación: tipos de acuerdos constitutivos de las redes en cuanto a su grado de complejidad y sostenibilidad en el tiempo
  - b. Grado de formalización: Nivel de formalización de los acuerdos alcanzados.

**FIGURA 22: ESTRUCTURA DEL COMPONENTE REDES**

| Objeto de estudio                                | Concepto   | Dimensión            | Variable                       | Indicador básico | Indicador de Segundo Nivel                               | Técnica de recolección de datos |
|--|------------|----------------------|--------------------------------|------------------|--|---------------------------------|
| Capacidad de gobernanza del municipio de Ushuaia | Gobernanza | Articulación y Redes | Cooperación Público-Privada    | 1. Diversidad    | 1. Temáticas<br>2. Actores<br>3. Productos               | Entrevista estructurada         |
|  |            |                      |                                | 2. Interacción   | 1. Acuerdos de cooperación<br>2. Grados de Formalización | Entrevista estructurada         |
|  |            |                      | Cooperación Intergubernamental | 1. Diversidad    | 1. Temáticas<br>2. Actores<br>3. Productos               | Entrevista estructurada         |
|  |            |                      |                                | 2. Interacción   | 1. Acuerdos de cooperación<br>2. Grados de Formalización | Entrevista estructurada         |

Fuente: Elaboración propia

### 3.2.3. Relevamiento de Información

Los datos para la medición del componente redes del ICGD se construyeron a partir de la información primaria, relevada a partir de una encuesta estructurada realizada al que fuera el intendente del municipio de Ushuaia en el año 2014 (Federico Sciurano), momento en que se llevó a cabo el segundo plan estratégico de la ciudad. Es decir, que se ha seguido la metodología planteada por Echabarría (2004) para indicadores institucionales: juicio experto y encuestas, siguiendo un protocolo estandarizado de encuestas<sup>57</sup>, diseñado por el Grupo de Política y Gestión de la UNR.

Dicha técnica consiste en una conversación entre el investigador y el informante clave, en donde se establecieron preguntas cerradas; es decir, que previamente se determina la información que se pretende relevar y se ha formulado el cuestionario siguiendo una secuencia. Surge la necesidad de establecer este tipo de diálogo con actores claves a fin de acceder a información sobre aspectos no directamente observables por el investigador y que

<sup>57</sup> Ver Anexo I. Protocolo de la Encuesta.

permitirá identificar los datos claves para la confección de los indicadores de capacidad (de primer y segundo nivel).

Es dable señalar que el diseño del protocolo de encuesta se realizó de modo tal de garantizar la recolección de la información necesaria para medir en su especificidad los indicadores y resolver el problema de validez de la medición numérica que efectúa el indicador y su relación con el concepto. Esto es especialmente problemático en los rankings que, para ser rigurosos, deben observar coherencia entre los valores que atribuyen y el grado en el que el componente o el atributo medido puede verse satisfecho (Grandinetti, 2014).

A su vez, a fin de validar dicha información y poseer una mayor riqueza y profundidad en los datos se ha entrevistado a otros referentes claves, tales como a quienes en el momento de llevarse a cabo la planificación estratégica en 2014 fueron:

- Jefe de Gabinete del Municipio de Ushuaia, Juan Munafó.
- Director de Institutos Participativos del Municipio de Ushuaia y miembro del equipo técnico del Plan Estratégico, Guillermo Worman.
- Coordinador Secretaría de Planeamiento del Municipio de Ushuaia y miembro del equipo técnico del Plan Estratégico, Daniel D'Eramo.
- Jefe de Oficina de Planificación dependiente de la Secretaría General y miembro del equipo técnico del Plan Estratégico, Hernán Magdalena.
- El Subsecretario de Producción del Municipio de Ushuaia, Lucas Gallo.
- Presidente de la Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau, y ex constituyente, Darío Urruty
- Coordinador General del Plan Estratégico de la ciudad en el año 2014 y ex responsable de oficina de coordinación en el Plan estratégico llevado a cabo en 2003. Candidato a intendente en 2015 y Secretario de Turismo de la Provincia en el período 2016-2019. Luis Castelli.

Por último, con el propósito de indagar y profundizar acerca del estado de las redes público-público y público-privadas en torno a los proyectos económicos plasmados en el Plan Estratégico elaborado en el año 2014, seguida a la encuesta señalada se sumó otro

formulario de encuesta<sup>58</sup> cuyo diseño toma como base el protocolo de encuesta del indicador y se intercambian los ítems del eje temático por los proyectos económicos que surgieron del proceso de planificación. El fin de esta última entrevista estructurada no es la medición del índice, sino que, mediante la misma, se busca ahondar en especificidades del territorio que no son captadas por la encuesta estandarizada anterior, y que son las que han despertado el interés por replicar el estudio para el caso del gobierno local de Ushuaia.

#### **3.2.4. Medición del Subíndice Redes, procesamiento de la información**

Siguiendo a los autores del ICGD, para el cálculo de los valores de los indicadores de primer y segundo nivel se ha utilizado el procedimiento parametrizado establecido para la construcción, normalización y medición de indicadores<sup>59</sup>. Luego, a partir de los indicadores se calculan los valores de las variables y el subíndice para el componente red utilizando la media geométrica.

El “subíndice redes” puede asumir valores entre 0,1 el más bajo, y 10 como mayor valor posible. Los indicadores que los componen fueron definidos de modo tal que su peso relativo pudiera ser considerado equivalente para el cálculo de la capacidad de gestión.

El valor del subíndice redes, se calcula a partir de la media geométrica de indicadores normalizados. Con este cálculo son puestas en relieve de un modo más notorio las diferencias en los valores obtenidos en comparación con la media aritmética. La media geométrica reduce el nivel de sustituibilidad entre las dimensiones y garantiza que las modificaciones en cualquiera de los indicadores tengan un impacto semejante sobre el subíndice. Por consiguiente, como referencia para comparar los logros, este método también es más respetuoso con las diferencias intrínsecas entre las dimensiones que una media simple (Grandinetti, 2014, siguiendo a PNUD, 2013).

Por último, a fin de referenciar los resultados que se obtienen de los diferentes “niveles de capacidad”, las autoras del ICGD trabajaron en una escala Ad Hoc, que permite agrupar los valores similares de las mediciones que se efectúen dentro de un mismo rango, con el objeto de analizar y valorar, en términos de capacidad, los resultados arrojados. De este

---

<sup>58</sup> Ver Anexo II “Formulario Encuesta Proyectos Económicos”.

<sup>59</sup> Ver Anexos III “Construcción de Indicadores” y IV “Procedimiento de cálculo de indicadores”.

modo, siguiendo a Grandinetti et al. (2010), se podrán clasificar los gobiernos locales según el nivel de capacidad evidenciada, como se indica en la siguiente Figura 23.

**FIGURA 23: NIVELES DE CAPACIDAD**

| Nivel de Capacidad | Valor |
|--------------------|-------|
| Bajo               | [0-3) |
| Medio              | [4-6) |
| Alto               | [7-9) |
| Óptimo             | 10    |

### 3.3. Resultados

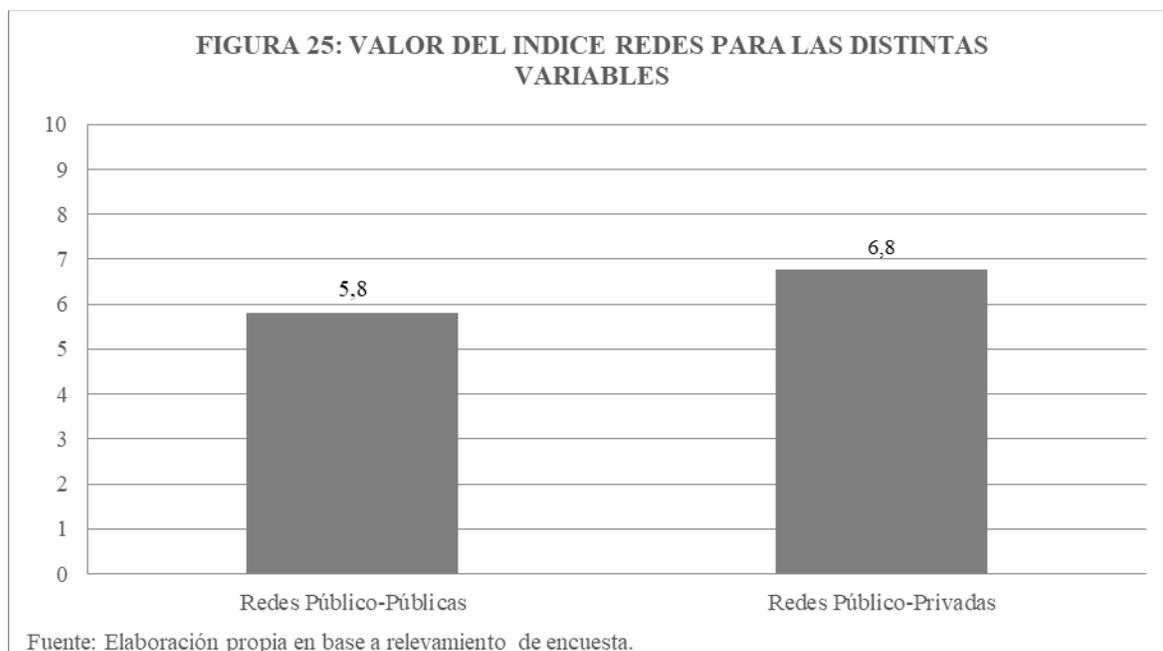
De acuerdo a los resultados que arroja la medición del subíndice redes (ver Figura 24), el gobierno local de la ciudad de Ushuaia tiene un valor medio de capacidad de gestión en red: 6,3 puntos sobre 10. Este es un valor relativamente bueno si se lo compara con los obtenidos en municipios de tamaño similar, de acuerdo a los estudios previos realizados en la región del Gran Rosario (Grandinetti et al., 2010, p.64). En estos últimos casos los municipios que tenían un tamaño de población de aproximadamente 50 mil habitantes, obtuvieron un valor muy bajo del indicador de 2,3 puntos sobre 10, lo cual marca una diferencia de 4 puntos menos respecto al municipio de Ushuaia. En otras palabras, podría afirmarse que el municipio de la ciudad de Ushuaia presenta un nivel de capacidad de gestión en red que triplica al nivel alcanzado por municipios de tamaño similar, de acuerdo a estudios recientes.

**FIGURA 24: RESULTADOS**

| Indicador Básico | Indicador de Segundo Nivel | Variables             |                        | Valor del Índice |
|------------------|----------------------------|-----------------------|------------------------|------------------|
|                  |                            | Redes Público-Público | Redes Público-Privadas |                  |
| Diversidad       | Temáticas                  | 6,7                   | 4,4                    |                  |
|                  | Actores                    | 6,7                   | 6,7                    |                  |
|                  | Productos                  | 5,7                   | 7,1                    |                  |
| Interacción      | Acuerdos                   | 4,5                   | 10,0                   |                  |
|                  | Media Geométrica           | 5,8                   | 6,8                    | 6,3              |
|                  | Media Aritmética           | 5,9                   | 7,1                    | 6,5              |

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de encuesta.

Por otro lado, si se toman en cuenta las variables “redes público-público” y “redes público-privadas”, se puede observar que, para aquel momento, la capacidad de gestión conjunta del Municipio de Ushuaia con actores privados (6,8 puntos sobre 10) es más alta que aquella alcanzada con otras agencias gubernamentales (5,8 puntos sobre 10), como se observa en la siguiente Figura 25.



En la Figura 24 se puede notar que, en el caso de las redes público-privadas, la ventaja no se encuentra tanto en el indicador de “diversidad”, ya que no son muchas las temáticas en torno a las cuales se generan dichas redes, sino que la fortaleza radica en el indicador del grado de “interacción” de dichas redes, alcanzando 10 puntos sobre 10. De hecho, de las entrevistas realizadas a los actores claves se revela que, dentro de las temáticas alcanzadas por dichas redes, se destacan:

- Las relacionadas con el “transporte e infraestructura de comunicaciones”. En este punto es dable notar los acuerdos concertados con el sector privado de la actividad turística, a través de la Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau, a partir de los cuales se gestionaron servicios de conectividad aérea con el resto del territorio y que terminaron beneficiando a toda la ciudad. “Con el fin de fomentar el turismo invernal, se acordó cofinanciar 300 mil dólares para que la empresa Aerolíneas Argentinas aumentara la frecuencia diaria a 10 vuelos en el tramo Buenos Aires – Ushuaia (Munafó, J., entrevista personal, 23 de febrero de 2021).

- Aquellas vinculadas al “fortalecimiento del sistema productivo local”. Dentro de esta temática, el desarrollo de redes se destaca en la actividad turística y la pesca artesanal. Respecto a la primera, es considerada por los actores entrevistados una actividad “genuina” del territorio<sup>60</sup>. En este caso los vínculos del municipio con el sector privado son muy estrechos y constantes, principalmente a través de la Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau creada en el año 2005 a los fines de promover, primordialmente, la actividad turística, considerada factor de desarrollo económico de la ciudad<sup>61</sup>; son muchos los proyectos planificados, gestionados y cofinanciados conjuntamente desde esta organización (aumento de frecuencia de vuelos a la ciudad, Compromiso Onashaga, Ushuaia recicla, Ushuaia a cielo abierto, por mencionar sólo algunos de aquel período). Respecto a la pesca artesanal desarrollada en el Canal de Beagle también se la considera una actividad genuina, y se caracteriza por ser desempeñada por un conjunto limitado de empresas unipersonales (muchas de ellas informales) que cuentan con embarcaciones pequeñas, y si bien la pequeña producción se destina sólo al consumo interno de la provincia, tiene un alto potencial de expansión dada su vinculación directa con el pujante sector turístico, al ser la centolla uno de los productos más preciados por el visitante y de alto valor comercial (Valle, Romano y Kataishi, 2016). En dicha actividad la articulación público-privada se manifiesta formalmente a través de la conformación del Cluster de Pesca Artesanal de Tierra del Fuego<sup>62</sup> donde el

---

<sup>60</sup>Munafó, J., entrevista personal, 23 de febrero de 2021.

<sup>61</sup> “En el año 2005, y por voluntad simultánea de empresarios y el Municipio de Ushuaia, se decidió la conformación de una organización mixta público/privada que tuviera como función la promoción y mejoramiento de la actividad turística como factor de desarrollo económico de Ushuaia. Así se oficializó la Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia, con los principios de recursos y decisión mixtos, y para el cumplimiento de objetivos sociales muy bien definidos. En esta institución se asocian -como componente productivo- las siguientes cámaras empresarias: de Turismo de TDF, Hotelera y Gastronómica de TDF, de Comercio y otras Actividades Empresariales de Ushuaia, la Asociación Fuegoquina de Agentes de Viajes y Turismo y la Asociación de Hoteles de Turismo de la República Argentina (AHT). El componente público lo constituye la Municipalidad de Ushuaia, y el factor académico/profesional la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de TDF y el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Tierra del Fuego”. Recuperado de <https://turismoushuaia.com/contenidos/ushuaia-bureau/>

<sup>62</sup> La iniciativa de desarrollo del Cluster de Pesca Artesanal de Tierra del Fuego comenzó a principios de 2012, con el apoyo del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales – PROSAP, UCAR. En 2013 se constituyó la asociación del Cluster de Pesca Artesanal de Tierra del Fuego, integrada por un conjunto de organizaciones públicas, privadas y del sector científico tecnológico con sede en la provincia de Tierra del Fuego. Entre sus miembros se encuentran: la Secretaría de Desarrollo Local y PyME del Ministerio de Industria e Innovación Productiva de la Provincia, la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente de la

Municipio de Ushuaia participa no sólo en su carácter de órgano de control bromatológico, sino también a través de la Subsecretaría de Producción, la cual ha tenido un rol clave en la conformación de espacios alternativos de ventas.

- También se destacan aquellas redes vinculadas a los temas de “preservación de la calidad ambiental”. Aquí se encuentran el “compromiso Onashaga”<sup>63</sup> y el programa de recolección y separación de residuos “Ushuaia Recicla” que, como se mencionó, tuvieron su iniciativa a través de la organización público-privada “Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau”. También se destacan las experiencias de trabajo articulado entre la Municipalidad de Ushuaia, la Prefectura Naval, empresas, ONGs y voluntarios, para el tratamiento costero en el área industrial.
- En temas de “equilibrio urbano territorial” en las entrevistas se destacó como ámbito de articulación el Consejo de Planeamiento Urbano (COPUS), órgano consultivo, integrado por la municipalidad, la Base Naval, el colegio de arquitectos y ONGs defensoras del medio ambiente.

De las 9 temáticas consultadas sólo en 4 se indicó que existía articulación público-privada. No obstante, como se puede apreciar de las ejemplificaciones manifiestas por los actores entrevistados, dichas relaciones tienen un alto nivel de “interacción” marcada por la continuidad de los acuerdos como por el grado de formalización de los mismos; con lo que el indicador de “acuerdos” de segundo nivel alcanza un valor de 10 puntos sobre 10 en torno a la variable “redes público-privadas”.

---

Provincia, los municipios de la ciudad de Ushuaia y de Río Grande, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, el CADIC, así como también la Cooperativa de Provisión para Pescadores, Acuicultores y Marisqueros del Fin del Mundo Limitada; la Cooperativa de Provisión de Servicios para Pescadores y Acuicultores de Tierra del Fuego Limitada y la Asociación de Acuicultores Marinos y Pescadores del Canal Beagle (Pesca Artesanal, Gacetilla de Prensa, 2014. Recuperado de <https://www.prosap.gov.ar>).

<sup>63</sup> El “compromiso Onashaga” es un programa de calidad y un sistema de participación activo que promueve prácticas de turismo responsable en el desarrollo de las actividades turísticas en el Canal Beagle (Recuperado de [www.onashaga.com.ar](http://www.onashaga.com.ar)). Este “certificado de calidad” ha sido producto de un proceso abierto y participativo que se inició en el año 2005 y impulsado por grupo de guías y profesionales del turismo local, preocupados por el rápido crecimiento de la actividad en Ushuaia en un marco no planificado. En este contexto se conformó el “Comité de Seguimiento del Compromiso Onashaga”, que lideró el proceso de creación de dicho distintivo, facilitando el empleo progresivo de metodologías de gestión de la calidad y prácticas sustentables en la prestación del servicio (Recuperado de [www.patagonjournal.com](http://www.patagonjournal.com)).

Respecto a las redes público-público, a partir de la desagregación del subíndice se puede observar que el indicador “diversidad” alcanza un valor algo mayor respecto al número de temáticas tratadas por estas redes, en relación a las redes público-privadas; un valor idéntico respecto al “alcance de estas redes”, ya que además del gobierno provincial y nacional, el municipio mantuvo relaciones con otros municipios de alcance supraregional, ya sea a nivel país (por ejemplo, participó de la “red de innovación local”<sup>64</sup> y la “red argentina de presupuesto participativo”<sup>65</sup>), como internacional (por ejemplo, Red Magallánica); aunque tales redes no tenían un carácter permanente, como afirmaron los entrevistados. De este modo, los “productos” alcanzados por estas redes público-público no son tan numerosos como los alcanzados por las redes público-privadas, y el grado de sostenibilidad en el tiempo de tales redes es nulo, lo cual repercute en el bajo valor del indicador “grado de interacción” para el caso de la variable “redes público-público”.

Finalmente, respecto al estado de desarrollo de las redes público-público y público-privadas que requiere la consecución de los proyectos correspondientes al eje económico-productivo de la planificación estratégica llevada a cabo en el año 2014, tema que se indagó a través del “Formulario Encuesta Proyectos Económicos”, las respuestas de los entrevistados son coincidentes en la afirmación de las siguientes situaciones extremas:

- Por un lado, es nula la articulación generada hasta el momento por el municipio para la consecución de proyectos relacionados con el encadenamiento productivo de la “industria promocionada” y aquellos relacionados con “el fortalecimiento de la posición de Ushuaia como puerta de entrada a la Antártida”<sup>66</sup>.
- Por otro lado, es muy intensa la articulación generada en torno a la actividad turística, considerada actividad “genuina” del territorio. El grado de interacción se considera permanente y para múltiples acciones con una alta variedad de actores:

---

<sup>64</sup> Participaron de dicha red municipios como Zárate, Santa Fe, Rafaela, San Miguel de Tucumán, San Francisco, etc., y fue creada a fin de compartir problemas comunes de los municipios y capacitar técnicamente a intendentes entre otras cosas (Sciurano, F., entrevista personal, 4 de marzo 2021).

<sup>65</sup> Recuperado de <https://www.ushuaia.gob.ar/noticias/ushuaia-integra-la-red-argentina-de-presupuesto-participativo>

<sup>66</sup> Como señaló el entonces intendente del municipio de Ushuaia: “todo lo relacionado con la Antártida y con la Industria Promocionada” son temas de la Provincia, no del municipio” (Sciurano, F., entrevista personal, 4 de marzo 2021).

con la provincia, a través del Instituto fueguino de turismo (Infuetur); la nación, por ejemplo con el Indec y el Ministerio de Turismo de la Nación, para llevar a cabo en forma conjunta el operativo de la encuesta de ocupación hotelera; con el sector científico, a través de la UNTDF con quien se ha firmado numerosos convenios a partir de un convenio marco ya constituido; y el sector privado cuya articulación se manifiesta permanente y formal a través de la Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau.

#### **4. Conclusiones y recomendaciones**

Ushuaia es la ciudad capital de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la provincia más joven del país<sup>67</sup>. Como tal adquiere autonomía política, administrativa y económica-financiera en las postrimerías del siglo XX y se organizan jurídica y políticamente sus instituciones en un marco muy distinto al de las otras ciudades del país, incorporando modernas y democráticas instituciones de gestión, que se aggiornan al nuevo paradigma por el que transita el régimen capitalista.

Un capitalismo informático, financiero, flexible y global, que como régimen de regulación es acompañado por un nuevo rol estatal. Cambia el modelo tradicional jerárquico y centralizado de administración pública a uno modo de gestión de los asuntos públicos de carácter más asociativo y de corresponsabilidad, en donde además se destaca el papel decisivo de las administraciones locales, regionales y supranacionales en detrimento de las competencias de las administraciones nacionales. Tal como describen Grandinetti et al. (2010), la proliferación de redes de gestión, conforman una nueva realidad administrativa: la interacción de unidades descentralizadas. Asociaciones entre organizaciones estatales y de la sociedad civil y entre organismos públicos de distintas jurisdicciones. Nos aproximamos al concepto de gobernanza territorial, “la cual se plantea como una gobernanza subnacional para el desarrollo de los territorios mediante la articulación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado, la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado, en un contexto en el cual, el gobierno local está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social” (Serrano, 2011, p.10).

Esta noción de gobernanza territorial pasa a ser determinante para el nuevo enfoque del desarrollo llamado “desarrollo económico local o territorial”, a partir del cual los municipios o gobiernos locales incorporan nuevas responsabilidades y asumen un rol activo en la promoción del desarrollo de sus territorios.

En el año 2002 en la ciudad de Ushuaia se consagra la Carta Orgánica del Municipio incorporando instituciones que propician instancias de participación ciudadana, co

---

<sup>67</sup> En el año 1990 se aprueba por ley la provincialización de Tierra del Fuego.

responsabilidad y coordinación, tales como Consejo Económico y Social, Consejo Juvenil, Presupuesto Participativo, la Planificación Estratégica, entre otras y se adjudica al Estado municipal el ejercicio de liderazgo en los procesos de definición de los ejes del desarrollo de la ciudad donde se contempla, a su vez, una amplia participación de los actores locales. En el año 2003 se inicia el primer proceso de planificación estratégica cuya temporalidad duraría 10 años y en el 2014 se inicia un segundo proceso que busca actualizar el plan anterior.

Bajo este nuevo proceso, en el plano económico-productivo surge una cartera de proyectos que involucra a varios actores territoriales, algunos de la esfera privada local y otros internacionales, como sucede tanto en la actividad turística como en la industria promocionada, así como actores del sector público provincial y nacional; estos últimos con fuerte injerencia en actividades vinculadas al puerto, a la Antártida y la industria promocionada. De este modo, los proyectos plasmados en este eje económico productivo plantean un gran desafío al gobierno local a la hora de liderar el proceso de desarrollo, poniendo en cuestión su capacidad para gestionar redes de actores.

Es así que el presente trabajo de tesis buscó indagar acerca de las capacidades de gestión del gobierno local resultantes del trabajo en red y evaluarlas. Para ello se utilizó como indicador el subíndice redes del Índice de Capacidad de Gestión del Desarrollo (ICGD) diseñado por el Grupo Política y Gestión de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en el año 2006.

Los resultados arrojados por dicha investigación indican que, refutando el supuesto de anticipación, el gobierno local de la ciudad de Ushuaia tiene una relativamente alta capacidad de gobernanza, entendida como capacidad de gestión resultante de la articulación con otros actores, públicos y privados, que se encuentran en el territorio. Más aún, si se la compara con otros municipios de tamaño similar, en el caso del municipio de la ciudad de Ushuaia triplica el nivel de capacidad alcanzado por los mismos.

También pudo observarse que el estado de desarrollo de las redes público-privada es mayor que el alcanzado por las redes público-público, pero su fortaleza radica en el grado de interacción de dichas redes, marcado por la continuidad de los acuerdos como por el grado de formalización de los mismos, y no tanto en la diversidad de temáticas y actores. Este

resultado se encuentra fuertemente influenciado, en especial, por la creación de la “Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau” la cual encuentra su génesis y su evolución en el grupo de actores vinculados a la actividad turística. Siendo el turismo una actividad transversal, que atraviesa los temas productivos, de infraestructura, transporte, ambiente, etc., las temáticas en las que las redes público-privadas tienen un alto nivel de interacción se amplían a 4 (de un total de 9), pero los actores territoriales que participan de dichas redes son en la mayoría de los casos los mismos. Cabe destacar que otra de las actividades donde se han desarrollado y formalizado redes de actores es en torno a la pesca artesanal.

De este modo, como conclusión del análisis del estado de desarrollo de las redes público-público y público-privadas que requiere la consecución de los proyectos correspondientes al eje económico-productivo de la planificación estratégica llevada a cabo en el año 2014, se puede decir que el municipio de la ciudad de Ushuaia ha desarrollado capacidades de gestión en red para aquellos proyectos económicos productivos que se encuentran vinculados a actividades que los actores consideran “genuinas”, como son la actividad turística y la pesca artesanal. Mientras que, para aquellos proyectos vinculados a la industria promocionada (polo tecnológico) y la logística Antártida, donde tienen mayor injerencia otros actores públicos de otros niveles jurisdiccionales, las capacidades de gestión en red se ven reducidas.

Esto último denota que la mayor debilidad se encuentra en las redes público-público interjurisdiccionales y el trabajo debería enfocarse en el desarrollo de capacidades de gestión en torno al concepto de “gobernanza multinivel” en un territorio cuyo desarrollo se encuentra atravesado por una Ley Nacional de Promoción Industrial (19.640), y una ciudad que, situada en el “fin del mundo”, busca ser la puerta de entrada a la Antártida.

El vocablo “genuino” utilizado por los actores territoriales para caracterizar a la actividad turística y de pesca artesanal, parece asimilarse y querer significar el carácter endógeno del recurso, lo cual enorgullece a aquellos actores locales, reforzando su visión de que son aquellas a las que debe atender el gobierno local. No obstante, desde una mirada de desarrollo local, el desarrollo no se circunscribe a aquel que utiliza únicamente recursos endógenos, sino que toma en cuenta aquellas iniciativas de desarrollo decididas por actores

territoriales que aprovechan, o saben “endogeneizar”, las oportunidades de dinamismo exógeno (Albuquerque, 2013).

Aprovechar las oportunidades externas de dinamismo que brindan una ley de promoción industrial, así como una posición geopolíticamente privilegiada con respecto a la Antártida, parecen ser desafíos que el gobierno local no debería dejar pasar por alto. Actualmente, Ley Nacional de Promoción Industrial (19.640) tiene un plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2023, pero se espera que se extienda su vigencia hasta el año 2073, de modo que se equipare con el régimen de promoción de la Zona Franca de Manaus, Brasil<sup>68</sup>. A su vez, desde el gobierno de la provincia de Tierra del Fuego, en acuerdo con el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, se busca impulsar el desarrollo del proyecto del Polo Logístico Antártico<sup>69</sup>. Por lo que sería dable preguntar cuál será el rol que jugará el gobierno local de la ciudad de Ushuaia ante estas renovadas oportunidades externas de dinamismo, ¿qué tipo de redes debe desarrollar para endogeneizar dichas oportunidades de dinamismo exógeno? ¿qué impacto tendrá sobre las dimensiones del territorio? en términos económicos, de empleo, de necesidades de viviendas e infraestructura de servicios, impacto ambiental, etc. Como se mencionó, el territorio es el conjunto de todos los actores y agentes que lo habitan y conviven, incluida su organización social, política, su cultura, instituciones, medioambiente; por lo que limitar la mirada del desarrollo a los recursos endógenos es caer en la misma trampa de una ciudad que crece de manera reactiva a los acontecimientos, sin planificar estratégicamente el desarrollo de su territorio.

---

<sup>68</sup> Telam, digital. 12/10/19, “El gobernador electo de Tierra del Fuego espera que se prorrogue el régimen de promoción industrial”. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201910/399567-el-gobernador-electo-de-tierra-del-fuego-espera-que-se-prorrogue-el-regimen-de-promocion-industrial.html>

<sup>69</sup> Gobierno de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, 24/05/2021. “Tierra del Fuego y Nación unificarán un proyecto para desarrollar en Ushuaia el Polo Logístico Antártico. Disponible en: <https://www.tierradelfuego.gob.ar/tierra-del-fuego-y-nacion-unificaran-un-proyecto-para-desarrollar-en-ushuaia-el-polo-logistico-antartico/>

## Anexo I: Protocolo de Encuesta

### ENCUESTA COMPONENTE REDES

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Nombre del encuestado</b> |  |
| <b>Responsabilidad</b>       |  |
| <b>Teléfono</b>              |  |
| <b>e-mail</b>                |  |

Denominamos **Desarrollo Local (DL)** al proceso - anclado en un territorio - liderado y gestionado por actores que participan en forma concertada para crear bases sólidas, dinámicas y sostenibles de progreso y equidad, a través de la adecuada movilización de recursos endógenos existentes y la inserción oportuna de recursos exógenos. El DL contempla la conjunción de 4 dimensiones analíticas:

A.- **Económica:** se trata de la creación, acumulación y distribución de riqueza. Incluye:

- **Transporte e infraestructura de comunicaciones**
- **Fortalecimiento del sistema productivo local**

B.- **Urbano Ambiental:** se trata de la utilización sustentable de los recursos naturales y de estrategias de defensa y protección del medio ambiente a mediano y largo plazo. Incluye:

- **Preservación de la calidad ambiental**
- **Equilibrio urbano territorial**

C.- **Socio cultural:** se trata de calidad de vida, equidad e integración social. Incluye:

- **Infraestructura de servicios**
- **Promoción de derechos (alimentación, salud, educación, cultura, recreación)**

D.-- **Política.** Se trata de la gobernabilidad del territorio; la existencia de un proyecto colectivo sustentado en la participación y corresponsabilidad de los actores locales. Incluye:

- **Cooperación de actores / redes de actores**
- **Participación ciudadana**

Se agradece responder a la siguiente encuesta sobre el accionar del municipio en esas dimensiones teniendo en cuenta las acciones e iniciativas desarrolladas hasta 2014, en el marco de la elaboración del Plan Estratégico 2014.

---

---

**ENCUESTA****R. Redes****1.**

- 1.1. El municipio participa en redes de cooperación entre actores público/ público, público/ privado cuya finalidad esté vinculada con el desarrollo? (tenga en cuenta la definición de desarrollo local de la pág. 1)

|           |  |
|-----------|--|
| <b>SI</b> |  |
| <b>NO</b> |  |

- 1.2. Marque con una cruz el **tipo de redes** en las que participa.

| <b>Redes</b>   | <b>Alcance regional</b> | <b>Alcance supra regional</b> |
|--|-------------------------|-------------------------------|
| Con otros municipios y/o comunas                         |                         |                               |
| Con diversas jurisdicciones estatales (Nación/Provincia) |                         |                               |
| Con actores privados                                     |                         |                               |
| Con otros actores públicos y privados                    |                         |                               |
| Otras: Especificar                                       |                         |                               |

- 1.3. Señale con una cruz los **ejes temáticos** primordiales de las redes

| <b>Ejes temáticos</b>   | <b>Redes Público – publico</b> | <b>Redes Público – Privada</b> |
|---|--------------------------------|--------------------------------|
| Transporte e infraestructura de comunicaciones                              |                                |                                |
| Fortalecimiento del sistema productivo local                                |                                |                                |
| Preservación de la calidad ambiental  |                                |                                |
| Equilibrio urbano territorial   |                                |                                |
| Infraestructura de servicios  |                                |                                |
| Promoción de derechos (alimentación, salud, educación, cultura, recreación) |                                |                                |
| Alianza de actores  |                                |                                |
| Participación ciudadana   |                                |                                |
| Otras (especificar)   |                                |                                |

- 1.4. Señale con una cruz los principales **productos** alcanzados por las redes

| <b>Productos</b>                    | <b>Redes Público – publico</b> | <b>Redes Público – Privada</b> |
|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Nueva normativa                     |                                |                                |
| Lobby regional                      |                                |                                |
| Prestación de servicios compartidos |                                |                                |

|   |  |  |
|---|--|--|
| Desarrollo de obras                       |  |  |
| Capacitación y/o desarrollo institucional |  |  |
| Experiencia de los actores participantes  |  |  |
| Otros                                     |  |  |
| Ningún producto                           |  |  |

2.

2.1. Señale con una cruz los tipos de acuerdos alcanzados por las **redes público - público**

| <b>Acuerdos</b>  | <b>No Formalizados</b> | <b>Formalizados</b> |
|--|------------------------|---------------------|
| Acuerdos para una acción particular                      |                        |                     |
| Acuerdos para una acción sostenida en el tiempo          |                        |                     |
| Acuerdos para acciones diversas en un momento particular |                        |                     |
| Acuerdos para acciones diversas sostenidas en el tiempo  |                        |                     |

2.2. Señale con una cruz los tipos de acuerdos alcanzados por las **redes público - privadas**

| <b>Productos</b>   | <b>No Formalizados</b> | <b>Formalizados</b> |
|--|------------------------|---------------------|
| Acuerdos para una acción particular                      |                        |                     |
| Acuerdos para una acción sostenida en el tiempo          |                        |                     |
| Acuerdos para acciones diversas en un momento particular |                        |                     |
| Acuerdos para acciones diversas sostenidas en el tiempo  |                        |                     |

## Anexo II: Formulario Encuesta Proyectos Económicos

Señale con una cruz las áreas temáticas para las que se han desarrollado redes

| AREAS TEMÁTICAS          | Proyectos   | Redes Público – público  | Redes Público – privadas  |
|--------------------------|---|--|---|
| <b>Productos Locales</b> | <p>Red de productores locales de apoyo a la actividad gastronómica</p> <p>Centro de diseño de objetos fueguinos</p> <p>Programa de implementación y fortalecimiento de la Marca Ushuaia</p> <p>Incubadora de Empresas</p> <p>Red de proveedores locales para las industrias</p> <p>Promoción de nuevos productos locales: muebles, congelados, aguas, ovinos, mariscos</p> <p>Sistema de financiamiento para proyectos locales sostenibles</p> <p>Plantas de procesamiento de alimentos para consumo local (crustáceos, pescado, ovinos, bovinos, porcinos, etc.)</p>                                 | <p>INTA</p> <p>UNTDF</p> <p>Gobierno de la Provincia - Subsecretaría Pyme</p> <p>Ministerio de industria de la Nación</p> <p>Ministerio de Ciencia y Tecnología</p>  | <p>Productores Locales</p> <p>Cámara Huelera y Gastronómica</p> <p>Agencia de Desarrollo de Ushuaia</p> <p>Pescadores Artesanales</p> <p>Matarife</p>   |
| <b>LOGÍSTICA</b>         | <p>Escuela de oficios para actividades portuarias y navegación</p> <p>Plan de ordenamiento de muelles y puerto: comercial, turístico, antártico e industrial</p> <p>Programa de infraestructura urbana para la actividad logística</p> <p>Ente provincial Master Plan Logístico</p> <p>Integración de mercado de la Patagonia sur (comercio y servicios)</p> <p>Sistema de transporte de cargas y personas sur-sur</p>  | <p>Prefectura Naval Argentina</p> <p>Dirección Provincial de Puertos</p> <p>BID</p> <p>Entidades educativas (UNTDF o UTN)</p> <p>Centros Logísticos – Aeropuerto/Puerto</p>  | <p>Agencia de Desarrollo de Ushuaia</p>   |
| <b>COMERCIO</b>          | <p>Centro comerciales a cielo abierto (Av. San Martín-Kuamip)</p> <p>Corredor Gastronómico-recreativo costanero</p>   |  | <p>Agencia de Desarrollo de Ushuaia</p> <p>Cámaras de Comercio</p>  |
| <b>TECNOLÓGICO</b>       | <p>Polo tecnológico Ushuaia</p>   | <p>Ministerio de Ciencia y Tecnología</p>  | <p>Profesionales del sector</p>   |
| <b>ANTARTIDA</b>         | <p>Radiación del Instituto Antártico Argentino</p> <p>Área de servicios y aprovisionamiento a la Antártida</p> <p>Red de productores y empresas locales para servicios antárticos</p> <p>Maestría en estudios antárticos</p> <p>Centro de interpretación del continente antártico</p>   | <p>CADIC</p> <p>UNTDF</p> <p>Dirección general de Puertos</p> <p>Base Naval Ushuaia</p> <p>Instituto Antártico Argentino</p>   | <p>Astilleros</p> <p>Empresas proveedoras de combustibles</p> <p>Cámara de Comercio</p> <p>Emprendedores locales</p> <p>Agencia de Desarrollo de Ushuaia</p>                                    |
| <b>TURISMO</b>           | <p>Centro de Convenciones - Polo cultural ambiental de arte, ciencia y tecnología</p> <p>Sistema de acceso a nuevos sitios turísticos de la Isla</p> <p>Empresa aérea Patagonia Sur</p> <p>Integración de circuitos turísticos con el Sur Chileno</p> <p>Museo de mitos y leyendas del Fin del Mundo</p> <p>Programas de eventos y festivales del Fin del Mundo</p> <p>Desarrollo del "Sistema local de calidad turística y ambiental" Compromiso Onashaga</p> <p>Programa de vuelos regulares y charters</p> <p>Circuitos turísticos integrados mar y tierra del sur patagónico</p> <p>Helpuerto</p> | <p>Infutur</p> <p>CADIC</p> <p>Medio Ambiente Provincia</p> <p>Aduanas/Gendarmería/Carabineros</p> <p>Secretarías de Turismo de Chile</p> <p>Armada Argentina</p> <p>Agencia de Desarrollo Ushuaia</p> <p>Secretaría Nacional de Transporte</p> <p>Secretaría de Turismo Argentina</p> | <p>Agencia de Desarrollo de Ushuaia</p> <p>Cámara Turismo</p> <p>Líneas aéreas</p> <p>Cámaras/Asociación Fieguina de AYT</p> <p>Asociación Guías TDF</p> <p>Operadores turísticos del Canal</p> |

### Anexo III: Construcción del indicador

#### Componente Redes

**Variable Cooperación Público - privada:** Redes de cooperación para la gestión del desarrollo local establecidas entre actores públicos y privados.

Indicadores

Diversidad: Grado de diversidad de temáticas abordadas por las redes, actores participantes y productos resultantes.

Se construye a partir de tres indicadores de segundo grado

Temática: Diversidad de ejes temáticos primordiales de las redes. Se releva a partir del punto R 1.3

Actores: Diversidad de actores involucrados en las redes. Se releva a partir del punto R .1.2

Productos: Diversidad de productos alcanzados por las redes. Se releva a partir del punto R .1.4

Interacción

Grado de densidad de las redes en cuanto a los tipos de acuerdo que las constituyen y el nivel de formalización de los mismos.

Se construye a partir de dos indicadores de segundo nivel

Acuerdos de cooperación: Tipos de acuerdos constitutivos de las redes en cuanto a su grado de complejidad y sostenibilidad en el tiempo. Se releva a partir del punto R 2.2

Grado de formalización: Nivel de formalización de los acuerdos alcanzados. Se releva a partir del punto R 2.2

#### Variable Cooperación Intergubernamental

Redes de cooperación para la gestión del desarrollo local establecidas entre diversos actores estatales.

Indicadores

Diversidad: Grado de diversidad de temáticas abordadas por las redes, actores participantes y productos resultantes.

Se construye a partir de tres indicadores de segundo grado

Temática: Diversidad de ejes temáticos primordiales de las redes. Se releva a partir del punto R 1.3

Actores: Diversidad de actores involucrados en las redes. Se releva a partir del punto R 1.2

Productos: Diversidad de productos alcanzados por las redes. Se releva a partir del punto R .1.4

Interacción: Grado de densidad de las redes en cuanto a los tipos de acuerdo que las constituyen y el nivel de formalización de los mismos.

Se construye a partir de dos indicadores de segundo nivel

Acuerdos de cooperación: Tipos de acuerdos constitutivos de las redes en cuanto a su grado de complejidad y sostenibilidad en el tiempo. Se releva a partir del punto R 2.1

Grado de formalización: Nivel de formalización de los acuerdos alcanzados. Se releva a partir del punto R 2.1

#### **Anexo IV: Procedimiento de cálculo del indicador**

|   |
|---|
| <p><b>REDES - COOPERACIÓN PUBLICO PRIVADA - DIVERSIDAD – TEMÁTICA</b><br/> Pregunta R 1.3<br/> Cada eje temático elegido asume un valor 1.<br/> El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido por el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,9)</p>   |
| <p><b>REDES - COOPERACIÓN PUBLICO PRIVADA - DIVERSIDAD – ACTORES</b><br/> Pregunta R 1.2<br/> Cada tipo de red asume valores diferenciales según el alcance:<br/> Regional=1<br/> Supra regional=2<br/> El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (0,6).</p>   |
| <p><b>REDES - COOPERACIÓN PUBLICO PRIVADA - DIVERSIDAD – PRODUCTOS</b><br/> Pregunta R 1.4<br/> Cada tipo de producto alcanzado asume un valor 1.<br/> El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,7).</p>   |
| <p><b>REDES - COOPERACIÓN PUBLICO PRIVADA - INTERACCIÓN - TIPOS DE ACUERDOS</b><br/> Pregunta R 2.2<br/> Los tipos de acuerdos alcanzados y su formalización asumen valores diferenciales según la siguiente escala:<br/> Para una acción particular =1<br/> Para una acción sostenida en el tiempo =2<br/> Para acciones diversas en un momento particular =3<br/> Para acciones diversas sostenidas en el tiempo =4<br/> No formalizados =1<br/> Formalizados =2<br/> El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 2,2)</p> |
| <p><b>REDES - COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL - DIVERSIDAD – TEMÁTICA</b><br/> Pregunta R 1.3<br/> Cada eje temático elegido asume un valor 1.<br/> El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,9)</p>  |
| <p><b>REDES - COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL - DIVERSIDAD – ACTORES</b><br/> Pregunta R 1.2<br/> Cada tipo de red asume valores diferenciales según el alcance:<br/> Regional=1<br/> Supra regional=2<br/> El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (0,6).</p>  |
| <p><b>REDES - COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL - DIVERSIDAD – PRODUCTOS</b></p>   |

Pregunta R 1.4

Cada tipo de producto alcanzado asume un valor 1.

El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 0,7).

**REDES - COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL - INTERACCIÓN - TIPOS DE ACUERDOS**

Pregunta R 2.1

Los tipos de acuerdos alcanzados y su formalización asumen valores diferenciales según la siguiente escala:

Para una acción particular =1

Para una acción sostenida en el tiempo =2

Para acciones diversas en un momento particular =3

Para acciones diversas sostenidas en el tiempo =4

No formalizados =1

Formalizados =2

El indicador de segundo nivel es el resultado de la suma de todos los valores dividido el valor máximo potencialmente alcanzado sobre 10 (es decir 2,2).

## Anexo V: Tablas Estadísticas

**Tabla 1: Cantidad de establecimientos industriales y personal ocupado.  
Total Provincial. Industria Promocionada**

| <b>Año</b> | <b>Establecimientos</b> | <b>Personal</b> |
|------------|-------------------------|-----------------|
| 1974       | 60                      | 581             |
| 1975       | 60                      | 581             |
| 1976       | 60                      | 581             |
| 1977       | 66                      | 644             |
| 1978       | 75                      | 1.004           |
| 1979       | 77                      | 1.385           |
| 1980       | 45                      | 600             |
| 1981       | 55                      | 754             |
| 1982       | 79                      | 2.014           |
| 1983       | 99                      | 2.734           |
| 1984       | 109                     | 4.334           |
| 1985       | 97                      | 4.058           |
| 1986       | 82                      | 4.718           |
| 1987       | 109                     | 6.720           |
| 1988       | 97                      | 5.966           |
| 1989       | 94                      | 4.896           |
| 1990       | 88                      | 4.655           |
| 1991       | 75                      | 4.738           |
| 1992       | 70                      | 5.598           |
| 1993       | 46                      | 5.322           |
| 1994       | 46                      | 4.231           |
| 1995       | 44                      | 3.606           |
| 1996       | 40                      | 3.151           |
| 1997       | 43                      | 4.020           |
| 1998       | 46                      | 3.927           |
| 1999       | 48                      | 3.943           |
| 2000       | 53                      | 3.973           |
| 2001       | 53                      | 2.961           |
| 2002       | 48                      | 2.341           |
| 2003       | 48                      | 2.843           |
| 2004       | 49                      | 3.589           |
| 2005       | 45                      | 5.339           |
| 2006       | 50                      | 5.642           |
| 2007       | 48                      | 6.570           |
| 2008       | 51                      | 6.387           |
| 2009       | 48                      | 6.766           |
| 2010       | 49                      | 9.568           |
| 2011       | 53                      | 13.080          |
| 2012       | 56                      | 13.633          |
| 2013       | 50                      | 13.487          |

Fuente: Elaboración propia en base a IPIEC, Gobierno de Tierra del Fuego.

**Tabla 2: Cantidad de Pasajeros en temporada alta, según origen**

| Temporada          | 1993/4 | 1995/6 | 1996/7 | 1997/8 | 1998/9 | 1999/00 | 2000/01 | 2001/02 | 2002/03 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Pasajeros</b>   | 34.653 | 47.744 | 47.566 | 63.619 | 87.372 | 88.968  | 101.416 | 91.662  | 126.107 |
| <b>Nacionales</b>  | 20.445 | 15.869 | 15.634 | 20.485 | 26.823 | 27.809  | 31.291  | 22.747  | 36.690  |
| <b>Extranjeros</b> | 14.208 | 31.875 | 31.932 | 43.134 | 60.549 | 61.159  | 70.125  | 68.915  | 89.417  |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Ushuaia

**Tabla 3: Cantidad de Pasajeros Cruceristas arribados a Ushuaia**

| Temporada      | Cruceristas | Tasa de Crecimiento |
|----------------|-------------|---------------------|
| <b>1993/4</b>  | 8.811       | ,,,                 |
| <b>1994/5</b>  | 12.994      | 47%                 |
| <b>1995/6</b>  | 14.441      | 11%                 |
| <b>1996/7</b>  | 15.264      | 6%                  |
| <b>1997/8</b>  | 31.157      | 104%                |
| <b>1998/9</b>  | 30.322      | -3%                 |
| <b>1999/00</b> | 43.942      | 45%                 |
| <b>2000/01</b> | 50.094      | 14%                 |
| <b>2001/02</b> | 53.929      | 8%                  |
| <b>2002/03</b> | 54.679      | 1%                  |

Fuente: Elaboración propia en base a Jensen y Daverio (2004)

---

**Tabla 4: Pasajeros Antárticos que pasan por Ushuaia**

---

| <b>Temporada</b> | <b>Pasajeros Antárticos Ushuaia *</b> | <b>Porcentaje sobre Pasajeros Antárticos Mundial</b> |
|------------------|---------------------------------------|--|
| <b>1993/4</b>    | 4.689                                 | 64%  |
| <b>1994/5</b>    | 7.325                                 | 59%  |
| <b>1995/6</b>    | 8.322                                 | 89%  |
| <b>1996/7</b>    | 6.389                                 | 90%  |
| <b>1997/8</b>    | 8.560                                 | 87%  |
| <b>1998/9</b>    | 9.135                                 | 91%  |
| <b>1999/00</b>   | 12.967                                | 93%  |
| <b>2000/01</b>   | 11.489                                | 95%  |
| <b>2001/02</b>   | 12.886                                | 94%  |
| <b>2002/03</b>   | 15.086                                | 95%  |

---

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INFUETUR

\* Número de pasajeros con destino a Antártida que pasan por el puerto de Ushuaia al menos una vez. Incluye a aquellos que iniciaron y finalizaron su viaje en Ushuaia

---

**Tabla 5: Cantidad de Visitantes por año en la ciudad de Ushuaia**

---

| <b>Año</b> | <b>Visitantes</b> |
|------------|-------------------|
| 1999       | 119.569           |
| 2000       | 123.290           |
| 2001       | 125.156           |
| 2002       | 133.807           |
| 2003       | 181.096           |
| 2004       | 193.559           |
| 2005       | 204.974           |
| 2006       | 226.281           |
| 2007       | 236.954           |
| 2008       | 296.535           |
| 2009       | 286.057           |
| 2010       | 274.201           |
| 2011       | 273.572           |
| 2012       | 281.836           |
| 2013       | 291.851           |

---

Fuente: Elaboración propia en base a Informe estadístico Secretaria de Turismo de Ushuaia STU 2003-2013.

**Tabla 6: Cantidad de Viajeros que viajan a Ushuaia**

| <b>Período</b> | <b>Residentes</b> | <b>No residentes</b> |
|----------------|-------------------|----------------------|
| 2004 TRIM I    | 27.756            | 28.169               |
| 2004 TRIM II   | 11.787            | 6.305                |
| 2004 TRIM III  | 19.314            | 5.678                |
| 2004 TRIM IV   | 18.099            | 24.673               |
| 2005 TRIM I    | 31.538            | 45.740               |
| 2005 TRIM II   | 15.612            | 6.376                |
| 2005 TRIM III  | 20.985            | 11.871               |
| 2005 TRIM IV   | 20.819            | 47.675               |
| 2006 TRIM I    | 33.135            | 56.075               |
| 2006 TRIM II   | 16.606            | 9.751                |
| 2006 TRIM III  | 24.949            | 10.128               |
| 2006 TRIM IV   | 29.698            | 50.090               |
| 2007 TRIM I    | 58.952            | 32.881               |
| 2007 TRIM II   | 21.337            | 7.601                |
| 2007 TRIM III  | 31.604            | 10.233               |
| 2007 TRIM IV   | 61.813            | 26.809               |
| 2008 TRIM I    | 43.826            | 60.369               |
| 2008 TRIM II   | 19.986            | 8.994                |
| 2008 TRIM III  | 38.514            | 13.653               |
| 2008 TRIM IV   | 32.562            | 50.315               |
| 2009 TRIM I    | 40.908            | 49.750               |
| 2009 TRIM II   | 25.812            | 10.790               |
| 2009 TRIM III  | 37.873            | 14.116               |
| 2009 TRIM IV   | 32.867            | 50.187               |
| 2010 TRIM I    | 37.121            | 59.691               |
| 2010 TRIM II   | 19.932            | 13.073               |
| 2010 TRIM III  | 32.610            | 22.957               |
| 2010 TRIM IV   | 32.331            | 51.682               |
| 2011 TRIM I    | 45.424            | 46.925               |
| 2011 TRIM II   | 19.170            | 8.694                |
| 2011 TRIM III  | 33.977            | 19.807               |
| 2011 TRIM IV   | 34.688            | 39.192               |
| 2012 TRIM I    | 40.648            | 50.432               |
| 2012 TRIM II   | 20.001            | 9.018                |
| 2012 TRIM III  | 36.306            | 17.328               |
| 2012 TRIM IV   | 32.360            | 34.892               |
| 2013 TRIM I    | 48.670            | 45.975               |
| 2013 TRIM II   | 26.156            | 9.764                |
| 2013 TRIM III  | 43.590            | 20.790               |
| 2013 TRIM IV   | 40.498            | 40.488               |

Fuente: Elaboración propia en base a EOH, INDEC

**Tabla 7: Inversión privada hotelera**

| Período | Cantidad de establecimientos hoteleros construidos | Superficie construida en rubro hotelería (m <sup>2</sup> ) | Monto anual de inversiones en construcción hotelera (en u\$s) |
|---------|--|--|---|
| 2000    | 4  | 2.557  | 3.670.100   |
| 2001    | 5  | 2.572  | 4.789.600   |
| 2002    | 21   | 3.639  | 7.631.079   |
| 2003    | 20   | 4.394  | 8.412.200   |
| 2004    | 36   | 8.066  | 13.919.126  |
| 2005    | 26   | 11.421   | 18.264.219  |
| 2006    | 15   | 11.491   | 16.847.276  |
| 2007    | 9  | 8.331  | 17.298.581  |
| 2008    | 6  | 2.770  | 5.465.000   |
| 2009    | 4  | 5.602  | 11.148.600  |
| 2010    | 4  | 1.393  | 3.202.934   |

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Turismo de Ushuaia

**Tabla 8: Tasa de Crecimiento media anual según jurisdicciones seleccionadas**

| Período intercensal | País | Patagonia | Tierra del Fuego | Ushuaia |
|---------------------|------|-----------|------------------|---------|
| 1970-1980           | 18,1 | 34,6      | 73,7             | 72,6    |
| 1980-1991           | 14,7 | 62        | 92,1             | 93,5    |
| 1991-2001           | 10,1 | 14,9      | 36,5             | 43      |
| 2001-2010           | 11,4 | 17        | 26               | 24,7    |

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INDEC. Censos Nacionales de Población y Viviendas 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010

**Tabla 9: Población de Ushuaia**

| Año  | Ushuaia | TDF     |
|------|---------|---------|
| 1914 | 1.447   | 2.504   |
| 1947 | 2.198   | 5.045   |
| 1960 | 3.398   | 7.955   |
| 1970 | 5.373   | 13.527  |
| 1980 | 10.998  | 27.358  |
| 1991 | 29.411  | 69.369  |
| 2001 | 45.785  | 101.079 |
| 2010 | 56.825  | 127.205 |

Fuente: Elaboración Propia en base a IPIEC. Gobierno de Tierra del Fuego

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, pp. 5-32. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela
- Albuquerque, F. (2013). “Economía del Desarrollo y desarrollo territorial”.
- Albuquerque, F; Costamagna, P y Ferraro, C. (2008). “Desarrollo económico local, descentralización y democracia: ideas para un cambio”. UNSAM EDITA.
- Albuquerque, F. Dini, M. (2008). “Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial”. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla. Sevilla.
- Albuquerque, F. (2004). “El Enfoque del Desarrollo Económico Local”. Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.
- Albuquerque, F. (2004). “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. Revista de la Cepal 82. Abril 2004.
- Arceo, E. (2020). “Globalización y desarrollo”. En Realidad Económica N° 329. Año 49.
- Armijo, M (2009). “Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público” (Versión preliminar). Serie Manuales de Publicaciones de ILPES / CEPAL.
- Arocena, J. (2002), “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Taurus, Universidad Católica. Segunda Edición. Uruguay.
- Arocena, J. (1999) “El desarrollo Local frente a la Globalización”. En Daniel García Delgado, compilador, Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina”, pp. 43-58. Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

- Arocena, J. (1997) "Globalización, integración y desarrollo local". En Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Compiladores: Antonio Vázquez Barquero, Oscar Madoery. Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Argentina, 2001.
- Arocena, J. (1997) "Lo global y lo local en la transición contemporánea" CLAEH: Uruguay
- Artesi, L. (2003); "Desarrollo Turístico en Ushuaia" Estudios y Perspectivas Nro. 18 Buenos Aires, CEPAL.
- Barrero, F. (2006). "Sí, pero no en mi patio trasero". En Prats, Joan, et al. "A los príncipes republicanos". La Paz: Plural Ediciones. Madrid: Institución Nacional de la Administración Pública.
- Baumann, Z. (1999). "Globalización. Consecuencias humanas". Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Bifarello, M; Diaz, C.; Grandinetti, R. y Nari, P. (2001). "Innovación y Capacidad en el Estado Local: Un abordaje teórico metodológico". Ediciones P&G. Grupo Política & Gestión. Universidad Nacional de Rosario.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). "La crisis del modelo de gobierno relacional: Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad". En Gestión y Política Pública, XII, primer semestre, México, CIDE, pp. 5-42.
- Boisier, S. (1999). "Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?. Santiago de Chile, agosto de 1999.
- Boisier, S. (1996). "Modernidad y territorio". ILPES. Santiago de Chile.
- Brower Beltramin, J. (2015). "Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza". En Revista Venezolana de Gerencia. Universidad Nacional de Zulia. Año 20. N° 72.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (1998) "Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio". Revista Valenciana d'Estudis Autònomic. Número 26, Barcelona, España, primer trimestre de 1999.

- Camdessus, Michel (1996), "Reglas, instituciones y estrategias para el bien común en una economía global" Ponencia inaugural de la Conferencia Internacional "Crecimiento económico ¿para qué futuro?", Jacques Maritain International Institute, Roma, 30/11 a 2/12, 1995. Estudios sociales N° 88, pp. 9-28, Santiago de Chile.
- Cao, H. y Vaca, A. (2017) "Gestión pública y modelos de federalismo". Documentos de Trabajo del CIAP Año 9 N°2- Serie: "Federalismo y Administración Pública". Octubre 2017.
- Carmona, R. (2006), "El desarrollo local como desafío político: nuevas formas de gobierno y gestión participativa en el territorio". Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Carmona, R. (2008). "Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multi-actoral y gobernanza democrática". En Córdova Montúfar, M. (coord.). Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina, Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, Serie 50 años, FLACSO, Quito, Ecuador.
- Castells, M. (2000). "La era de la información". Segunda Edición. Madrid. Ed. Alianza.
- Castells, M. (1999). "Hacia el Estado-red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información" Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, República Federal de Brasil. Sao Paulo, 26-28, marzo 1998.
- Castells, M. (1999) Globalización, Identidad y Estado en América Latina. Santiago de Chile: PNUD.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2010). "La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010". Buenos aires. Editorial Cara o Ceca.
- Cerrillo I Martínez, A. (2005). "La gobernanza hoy: Introducción". En La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Cerrillo Martínez, (cord.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Ciccolella P. J. (1989). “La Promoción Industrial en Tierra del Fuego. Sus efectos económicos y sociales”. FILO: UBA. En: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/2886>
- Clichevsky N. (2000). “Informalidad y segregación en América Latina. Una Aproximación”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo n° 28, CEPAL. Chile.
- Costamagna, P. Larrea, M. (2016), “La Gobernanza Multinivel en los procesos de desarrollo territorial. Elementos para una estrategia de trabajo colaborativo”. Revista electrónica Desarrollo y Territorio N° 0, febrero 2016. Red Dete.
- Cravacuore, D.; Ilari S. y Villar, A. (2004). “La Articulación en la Gestión Municipal. Actores y políticas”. Universidad Nacional de Quilmes Editorial
- Dabat, A., Hernández, J., & Vega, C. (2015). “Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global”. *Economía UNAM*, 12(36), 62-89. <https://doi.org/10.1016/j.eunam.2015.10.005>
- Dabat, A., Hernández, J. y Vega, C. (s/f). “El nuevo capitalismo y sus principales elementos constituyentes”. UNAM, México. En [proglocode.unam.mx](http://proglocode.unam.mx)
- Dabat, A. (2002). “Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo”. UNAM. Mimeo.
- Davicino, M. y Alfaro, M. (2014). “La construcción participativa de intervenciones en los espacios públicos. Una reflexión en torno al Presupuesto Ciudadano de la ciudad de Rafaela, Provincia de Santa Fe”. XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia; Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario.
- De Mattos, C.A. (2004). “De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana”. *Revista Paranaense de desenvolvimiento*, Curitiba, n.107, p.9-23, jul./dez. 2004.
- Díaz, C. y Grandinetti, R. (2002). “Dimensiones de capacidad institucional”. Grupo Política y Gestión. Colección Cuadernos de Trabajo N°2. Rosario, Argentina.

- Díaz de Landa, M. (2007). “Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales”. En Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires, Argentina.
- Dirección General de Estadística y Censos (2014). “Serie de Análisis Visual de Tierra del Fuego. Indicadores de vivienda, hábitat y condiciones de vida 2010”. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Duran, C. (2013), “Gobernanza para el sector turismo y su medición”. Programa de Estadísticas y CST de la OMT. Serie de Documentos Temáticos STSA/IP/2013/01 (en línea), disponible en:<http://statistics.unwto.org/es/content/documentos>.
- Echabarria, K. (2004). “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”, en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, 2-5 de noviembre.
- Farinós Dasí, J. (2005). “Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional”. *Ería*, 67.
- Fernández Güell, J.M. (2006). “Planificación Estratégica de Ciudades, Nuevos instrumentos y procesos”. Editorial Reverté. S.A. Barcelona, España.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2000); “Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela”. CEPAL. Buenos Aires, Argentina.
- Fleury, S. (2002). “El desafío de la gestión de las redes de políticas”. En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13. Págs. 221-247. Barcelona
- FOMIN (2012). “Gobernanza territorial. Conceptos Claves y Análisis de Casos”. Notas de aprendizaje sobre desarrollo económico local. Diciembre 2012.
- Frank, L. (2018). “La promoción Industrial y sus impactos en el espacio urbano de ciudades de Tierra del Fuego: los procesos de expansión urbana y el crecimiento de la informalidad”. VII Jornadas de Investigación “Encuentro y Reflexión”.

- Furtado, C. (1998). "El capitalismo global". Fondo de cultura económica. México.
- Galli, C. (2002). "Espacios Políticos. La era moderna y la edad global. Léxico de Política". Buenos Aires. Nueva Visión.
- Galliccio, E. (2010). "El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica". Revista Eutopía N°1, octubre 2010, Uruguay.
- García, J. y Katahishi, R. (2018). "Evolución reciente de la industria de Tierra del Fuego: empleo, eslabonamientos y diseño de política industrial desde una visión sistémica". En Lecturas seleccionadas de la XXIII Reunión Anual Red Pymes Mercosur. Sectores, Redes, Encadenamientos Productivos y Clusters de Empresas.
- García Delgado, D. (1997). "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión". En García Delgado, D. (compilador) "Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local", FLACSO, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.
- Gatto, F. (2017). "Crecimiento productivo y tecnológico con expansión del empleo en el marco de una cadena manufacturera globalizada. El caso de la industria electrónica de consumo radicada en Tierra del Fuego". En Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación (ENDEI) como herramienta de análisis. La innovación y el empleo en la industria manufacturera argentina. CEPAL.
- Gereffi, G. (2001). "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización". En Problemas del desarrollo, vol. 32, núm. 125, México, IIEc-UNAM.
- Gobierno De La Provincia De Tierra Del Fuego, Antártida e Islas Del Atlántico Sur (2012), "Polo Logístico para Servicios Antárticos Internacionales (Península de Ushuaia, área Antártica Internacional)". Informe Final - Programa Multisectorial De Preinversión III - Préstamo Bid 1896/Oc-Ar.
- Gracián, C. (2016). "El proceso de globalización y la profundización de las crisis". Ponencia presentada en el Seminario "Marx Vive", en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

- Grandinetti, R. M. (2014). “Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: hacia una propuesta metodológica”. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Valencia.
- Grandinetti, R. (2003). “La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?”. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, vol. IX, núm.2, mayo-noviembre 2003, pp.191-204, Universidad del Zulia. Venezuela.
- Grandinetti, R. M. y Nari, P. (2010). “Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico: el ICGD”. Ediciones P&G. Grupo Política & Gestión. Universidad Nacional de Rosario.
- Gudiño, M.E. (2015). “El ordenamiento territorial como política de Estado”. En *Perspectiva Geográfica*, vol. 20 No. 1, pp. 11-36.
- Hall, Michael, 2010, “Politics and Tourism: Interdependency and Implications in Understanding Change”, en R. Butler, y W. Suntikul (eds.), *Tourism and Political Change*, Oxford, Goodfellow Publishers.
- Hermida, M. (2017). “La conformación del Estado Fueguino”. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*. Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL) con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Hermida, M., Malizia, M. y van Aert, P. (2016). “Migración e identidad: el caso de Tierra del Fuego”. *Revista IDENTIDADES* Núm. 10, Año 6, junio 2016.
- Hermida, M., Malizia, M. y van Aert, P. (2013). “Migración en Tierra del Fuego (o la historia de una ida y una vuelta)”. En *Sociedad Fueguina* Número 02, Año 01, noviembre de 2013 Documento del Instituto de Cultura Sociedad y Estado - UNTDF. Ushuaia, Argentina.
- Hermida, M., (2013). “¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad en Tierra del Fuego?” *Revista Sociedad Fueguina* Número 01, Año 01, agosto de 2013 Documento del Instituto de Cultura Sociedad y Estado – UNTDF. Ushuaia, Argentina.

- Hilderbrand, M. E. y Grindle M. S. (1994). “Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector”. Harvard Institute for International Development. Cambridge: Harvard University.
- Infoleg, Sistema de Información Legislativo Nacional (2010). “Decreto 916/2010”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>
- Infoleg, Sistema de Información Legislativo Nacional (2003). “Decreto 2316/1990”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>
- Infoleg, Sistema de Información Legislativo Nacional (1990). “Decreto 490/2003”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar>
- Instituto Fueguino de Turismo. (2014). “Informe de Cruceros Temporada 2013-2014”. INFUETUR, Gobierno de Tierra del Fuego Atlántica e Islas del Atlántico Sur. Argentina.
- Instituto Fueguino de Turismo. (2013). “Informe de Cruceros. Puerto de Ushuaia Año 2012 y temporada 2012/2013”. INFUETUR, Gobierno de Tierra del Fuego Atlántica e Islas del Atlántico Sur. Argentina.
- Instituto Provincial de Investigación Estadística y Censos (1985). “Esto es Tierra del Fuego en Cifras, junio 1985”. Dirección General de Programación y Desarrollo Económico del Territorio, de la Gobernación del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur.
- Jessop, B. (1997). “Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance”. *Review of International Political Economy*, V4 N°3 Autumn 1997. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/4177239>.
- Kooiman, J. (2005). “Gobernar en Gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Cerrillo Martínez, (cord.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Lavarello, P. y Sarabia, M. (2017). “La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina”. CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 10 de junio de 2018.
- Madoery, O. (1999). “El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario”. Serie Documentos de Trabajo, N° 11, Rosario.
- Madoery, O. (2009). “Un Análisis de caso desde la perspectiva del desarrollo territorial. Rosario, Argentina, 1995-2008”. en Semestre Económico, volumen 12, No. 24 (Edición especial), pp. 69-92. Medellín, Colombia.
- Marianacci, G. (2013). “¿Qué es un Plan Estratégico?”. Apuntes Diplomatura en Desarrollo Local en Tierra del Fuego. Septiembre 2013.
- Martínez Nogueira, R. (2012). “La institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública?”. En Aportes Para el Debate.
- Mastroschelo, M. (2008). “La economía del Fin del Mundo: configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego”. Editorial De los cuatro vientos.
- Mastroschelo, M. (2004). “La economía de Ushuaia desde una perspectiva histórica”. Observatorio de la economía latinoamericana. Revista académica de economía Eumed. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/mm/index.htm>.
- Mayntz, R. (2006). “Governance en el Estado Moderno”. Revista POST Data: Revista de Reflexión y Análisis Político, n° 11, 2006. Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina
- Mayntz, R. (2002). “Los Estados nacionales y la gobernanza global”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 24. Caracas.
- Mayntz, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 21. Caracas.
- Mayntz, R. (1998). “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Cerrillo Martínez, (cord.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Mosti, P., Pérez, P. y Arcos, A. (2015). “El rol del Estado en la participación turística de Tierra del Fuego”. Argentina. Revista Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo. CONDET Año XV Volumen 13.
- Municipalidad de Ushuaia, (2014), “Doc. Estado de Situación. Ushuaia Futura; estrategia de ciudad”. Agosto 2014. Ushuaia.
- Municipalidad de Ushuaia (2003), “Plan Estratégico Ushuaia 2013”. Inca Editorial, Ushuaia. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar>
- Municipalidad de Ushuaia (2003), “Plan de Ordenamiento Urbano, Ushuaia 2003”. Ushuaia, Argentina. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar>
- Municipalidad de Ushuaia, (2002). “Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Ushuaia”. Ushuaia, Argentina.
- Municipalidad de Ushuaia, (1999). “Ordenanza a Ordenanza Municipal N° 2025”. Concejo Deliberante de la Ciudad de Ushuaia. Ushuaia, junio 1999. Disponible en: <http://www.concejoushuaia.com/biblioteca/files/ordenanzas/2025.pdf>
- Navarro Gómez, C. (2002). “Gobernanza en el ámbito local”. En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Nordhaus, N (1974), “The Falling Share of Profits”. En bpea.
- Pascual Esteve, J. M. (2001) “De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. En Elementos de debate territorial”, Núm. 13. Área de Cooperación Local, Oficina de la Xarxa. Barcelona.
- Pérez, V. y Martínez, A. (2014). “Habitar nuestro suelo: Una aproximación a la realidad habitacional de Tierra del Fuego”. Revista Sociedad Fueguina Número 03, Año 02, marzo de 2014. Documento del Instituto de Cultura Sociedad y Estado – UNTDF. Ushuaia, Argentina.
- Peters, G. (2003). “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. (Octubre. 2003). Caracas.

- Pierre, J. y Peters, G. (2002). “La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?”. Foro Internacional Vol. 42, No. 3 (169) (Jul. - Sep., 2002). El Colegio de México  
Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/27739134>
- Pierre, J. y Peters, G. (2000). “Por qué ahora el interés por la Gobernanza? En La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Cerrillo Martínez, (cord.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PNUD (2013). “Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso”. New York. PNUD.
- Porta, F., Santarcángelo, J. y Schteingart, D. (2017). “Cadenas Globales de Valor y Desarrollo Económico”. Revista Economía y Desafíos del Desarrollo. Año 2, V.I N°4, julio – noviembre 2019. Escuela de Economía y Negocios. Universidad Nacional de San Martín.
- Prats, J. (2007). “Gobernanza y Democracia”. En Agustí Cerrillo y Joan Prats, eds., La Governança a Catalunya. Barcelona, AIGOB, ECAP y UOC.
- Prats I Catalá, J. (2006). “La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero ¿qué es gobernanza? En “A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico”. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Editores. España.
- Prats Catalá, J. (2005). “Modos de gobernación de las sociedades globales”. En La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Cerrillo Martínez, (cord.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats I Catalá, J. (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. N°. 11. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998>.
- Reese, E. 2009. “Planificación e instrumentos de gestión del territorio”. Documento presentado en Seminario Taller, 21 de octubre, Buenos Aires.

- Repetto, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. Presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Rivero, S., (2005) “La gestión de los intangibles” en “Gestión Estratégica de ciudades” Modulo 8- Fundación ASMOZ/ formación on line – Bilbao Metrópoli -30.
- Romano, S., Kataishi, R. y Durán, L. (2018), “La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640”. Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. xviii, núm. 58, 2018, 947-976.
- Sassen, S. (1998). “Las ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”. Revista EURE N° XXIV.
- Schenkel, E. y Almeida García, F. (2015). “La política turística y la intervención del Estado”. Perfiles Latinoamericanos, artículo vol. 23, núm. 46, pp. 197-221.
- Serrano, C. (2011). “Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina”. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Chile.
- StÖhr, W. (1983); “Desarrollo desde abajo: el paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba, y de la periferia hacia adentro”. Programa de capacitación CEPAL / ILPES. Documento CPRD – D / 80.
- Tecco, C. y Lopez, S. (2003). “El papel de las instituciones formales e informales en la gobernabilidad local”. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración. Noviembre 2003. Argentina
- Torres Salcido, G. (2008). “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. Enero 2008.
- Valle, Romano y Kataishi, (2016) “El rol de la conglomeración, sus actores y los principales desafíos: el caso de la creación del clúster de pesca artesanal en Tierra del Fuego”. Reunión Anual Red Pymes Mercosur. Redes, Encadenamientos Productivos y Clústers de Empresas (Parte I).

Villacorta, A. E. y Gallicchio, E. (2003) “Gobernanza y desarrollo local: Documento de debate”. UNESCO. Documentos de Debate MOST. UNESCO, Punta del Este, Uruguay.

Zurbriggen, C. (2011). “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. Revista Perfiles Latinoamericanos, Flacso. Año 18, n° 38.