

# Un bypass a la administración pública: El caso del régimen de promoción industrial en argentina (1982- 1992)

Luis Esteban Karamaneff 

CONICET – Universidad Nacional de San Martín

**Resumen** | Las políticas de desgravaciones y ventajas impositivas para la relocalización de empresas son una constante en todo el mundo como una forma de promover el desarrollo económico en territorios desfavorecidos. En el caso de Argentina se canalizaron mediante un régimen de promoción industrial regional que otorgó subsidios para relocalizar empresas en provincias económicamente deprimidas. Este artículo muestra cómo el gobierno de una provincia caracterizada como patrimonialista, San Luis, transformó su estructura productiva en un plazo de 10 años (1982-1992), al radicar una cantidad ingente de industrias en su territorio. Mediante la técnica de process tracing y una serie de entrevistas en profundidad se argumenta que el gobierno realizó una delegación informal de competencias burocráticas a un agente no institucionalizado, con la finalidad de que realice tareas que el aparato estatal no tenía capacidad de llevar a cabo y, de esa manera, promover la llegada de las inversiones a su territorio.

**Palabras clave:** Política pública subnacional, Desarrollo territorial, Economía política subnacional.

## A bypass to the public administration. The case of the industrial promotion regime in Argentina (1982- 1992)

**Abstract** | Tax relief policies and tax advantages for the relocation of companies are a constant throughout the world as a way of promoting economic development in disadvantaged territories. In the case of Argentina, they were channeled through a regional industrial promotion regime that granted subsidies to relocate companies in economically depressed provinces. This article shows how the government of a province characterized as patrimonialist, San Luis, transformed its productive structure in a period of 10 years (1982-1992), by locating a vast of industries in its territory. Using the process tracing technique and a series of in-depth interviews, it is argued that the government informally delegated bureaucratic competences to a non-institutionalized agent in order to perform tasks that the state apparatus did not have the capacity to carry out and, in this way, promote the arrival of investments in its territory.

**Keywords:** Subnational public policy, Territorial development, Subnational political economy.

\* Este artículo fue realizado en el marco de una estancia de investigación en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia. El autor agradece a su directora Ma. Victoria Murillo y a todo el staff del Instituto la colaboración durante dicho periodo. Asimismo, agradece la generosa lectura y los comentarios de Jacqueline Behrend, Andrea Delbono, Lucas González, Mario Navarro, Agustín Salvia, Ximena Simpson, Nevía Vera y del Grupo de Estudios Subnacionales de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Por supuesto, las debilidades de este trabajo no les son atribuibles.

**Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Luis Esteban Karamaneff, Universidad Nacional de San Martín

E-mail: [luiskaramaneff@gmail.com](mailto:luiskaramaneff@gmail.com)



## 1. Introducción

EN una región caracterizada por múltiples desigualdades, la Argentina –país federal–<sup>1</sup> se destaca por una en particular: tiene la mayor desigualdad entre provincias de los cinco países más grandes de América Latina. Tal es la diferencia que la provincia con el producto más bajo del país tiene un PIB per cápita casi diez veces más pequeño que el de la más rica<sup>2</sup>. El alto nivel de desigualdad económica de las provincias argentinas generó, entre otras cosas, migraciones internas, crecientes costos de aglomeración en los polos desarrollados y el desmejoramiento relativo de las regiones deprimidas. En este sentido, las provincias localizadas en la denominada Pampa húmeda –Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe–, concentran la mayor actividad económica del país, al tiempo que las del interior se constituyen en exportadoras de mano de obra hacia el área desarrollada.

Como resultado de diferentes acuerdos entre gobiernos provinciales y nacionales, se concedieron, con distinto énfasis, incentivos arancelarios, financieros, tributarios y diversas formas de subvenciones tendientes a, por lo menos, aminorar los ostensibles desequilibrios territoriales. El alto costo de financiamiento, la imposibilidad de conseguir recursos a largo plazo y el fuerte componente espacial en el problema del empleo fundamentaban la intervención del Estado. La legislación de fomento a las radicaciones fabriles en el interior del país ocupó, durante largos años, un papel central en materia de políticas industriales, lo que también se entiende como un reconocimiento tácito de la incapacidad de las “fuerzas de mercado” para garantizar un desarrollo regionalmente equilibrado. Esta política consistía, principalmente, en la asignación de subsidios al capital, bajo el supuesto de que la radicación de nuevos emprendimientos productivos se lograría mediante el aumento de las tasas internas de retorno de los proyectos de inversión.

Las variaciones que presentan las distintas provincias en cuanto al vínculo entre las empresas y el Estado dependen en gran medida de la organización del sector público y del sector privado, que varía mucho de una provincia y de un momento histórico a otro. La literatura señala que las organizaciones administrativas públicas, caracterizadas por el reclutamiento meritocrático y predecible, y las remuneraciones profesionales a largo plazo, son más efectivas para facilitar el crecimiento capitalista que cualquier otra forma de organización estatal (Weber, 2014; Gerth y Mills, 1958; Parsons, 1964; Stinchcombe, 1974). Sin embargo, en ninguna de las numerosas investigaciones que se llevaron a cabo para indagar los efectos generales de

la promoción industrial (Azpiazu, 1989; Katz y Kosacoff, 1989; Consejo Empresario Mendocino, 1999; Eaton, 2003; Gutman et al., 1988; Borello, 1989; Sawers y Massacane, 2001; Schvarzer, 1987), y del caso San Luis en particular (Behrend, 2011; Bianchi, 2013; Chavez, 2003; Gervasoni, 2009; Giraudy, 2013; Guiñazú, 2003; Mera, 2016; Niedzwiecki, 2016; Karamanef y Salvia, 2019; Samper, 2006; Trocello, 2008), se da cuenta de la existencia de una burocracia weberiana. Todo lo contrario: el control de la organización del Estado estaba concentrado en un pequeño grupo de individuos personalmente relacionados y no existían patrones de contratación meritocráticos ni carreras profesionales predecibles para el personal burocrático.

A partir de esto, este artículo busca responder: ¿cómo una provincia caracterizada como patrimonialista logra transformar su estructura productiva?, ¿existieron diferencias significativas en las acciones implementadas por los gobiernos de las provincias promocionadas?, ¿qué acciones de los gobiernos provinciales potencian el desarrollo económico de sus territorios?, ¿qué factores políticos y/o burocráticos de los estados provinciales consideran los empresarios para trasladar o relocalizar sus activos?

## 2. Metodología

La estrategia metodológica utilizada en este artículo consiste en un análisis de “rastreo de procesos” (*process tracing*) con el objetivo de identificar el mecanismo por el cual, mediante la implementación de una política pública, la provincia de San Luis transformó su estructura productiva en el transcurso de 10 años. De acuerdo a Bennett y Checkel (2015), la técnica de *process tracing* se basa en el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de los acontecimientos dentro de un caso, con el fin de desarrollar o comprobar hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicarlo.

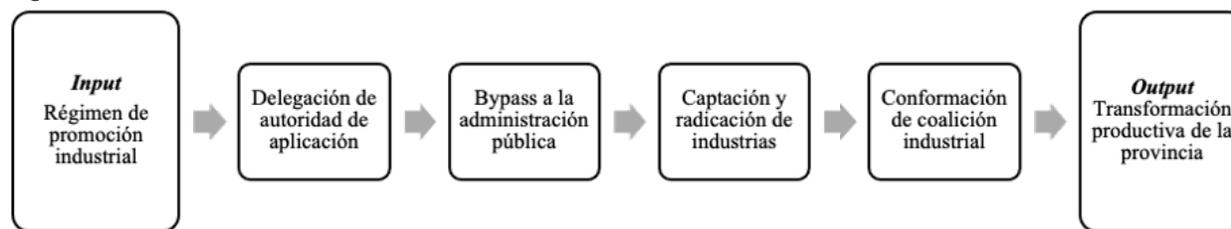
En este punto, Beach y Perderson (2019) señalan que existen tres tipos de *process tracings*: 1) los que se utilizan para comprobar la teoría, en los cuales se deduce una teoría de la literatura y se estudia si la evidencia empírica apoya cada parte del mecanismo causal hipotético presente en el caso; 2) los que se usan para construir teoría, que buscan construir un modelo generalizable a partir de la evidencia empírica y de los mecanismos causales del caso, y 3) los que sirven para explicar puzzles empíricos y que buscan una explicación que sea mínimamente suficiente de un resultado empírico en un caso histórico. En este artículo, el objetivo no es probar ni construir teorías generales, sino elaborar explicaciones mínimamente suficientes para un caso específico. En consecuencia se utilizará el tercer tipo de *process tracing*.

Con este objetivo, se parte de la hipótesis de que el gobierno provincial, mediante un bypass a la administración pública, incentivó a un conjunto de operadores privados para que realizara la búsqueda de las inversiones y articulara el otorgamiento de los decretos de radicación en la provincia. Esto implicaba aprovechar la experticia de los intermediarios (generalmente, contadores y abogados especialistas en cuestiones fis-

<sup>1</sup>La República Argentina es un estado Federal constituido por 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que cumple la función constitucional de ser la Capital de la República. Cada Provincia constituye un estado autónomo que ejerce todo el poder no delegado expresamente a la Nación y tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas constituciones. Cada una tiene su propia constitución, leyes, autoridades, formas de gobierno, aunque primero esto debe conformar con las leyes y la constitución nacional.

<sup>2</sup>Recuperado el 20 de febrero de suplemento Cash, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/191629-al-amigo-todo>

Figura 1: Mecanismo causal



Fuente: Elaboración propia.

cales) para la elaboración de los proyectos de radicación sin mayores costos que los honorarios que pagaban las empresas. Al mismo tiempo, esto permitía acelerar los tiempos de radicación sin ampliar la planta administrativa del Estado. Esta estrategia se fundaba tanto en la necesidad de suplir la baja capacidad técnica de la burocracia provincial como del aprovechamiento de las interacciones con los agentes del mercado que le proveía esta red de profesionales. Además de conseguir mayores inversiones, el gobierno lograba conformar una amplia coalición para sostenerse en el tiempo y proyectarse en el ámbito nacional.

Para comprobar la hipótesis planteada en este artículo, se recolectaron datos de fuentes primarias, través de trece entrevistas semi-estructuradas con políticos provinciales, empresarios industriales, líderes sindicales, consultores, funcionarios públicos y académicos expertos en el tema. Por su parte, los datos que surgen de fuentes secundarias se levantaron a través de trabajo de archivo en internet (sitios oficiales del gobierno de la provincia de San Luis y del gobierno nacional), periódicos locales, nacionales, estadísticas impresas obtenidas en organismos oficiales, boletines oficiales y productos impresos obtenidos durante las diferentes entrevistas.

### 3. Resultados

#### 3.1. ¿Qué fue la promoción industrial?

El régimen de promoción industrial regional fue una política de descentralización productiva que brindaba asistencia a provincias económicamente no desarrolladas, con el propósito de mejorar el empleo y acortar las tendencias a la concentración. A pesar de las sucesivas reglamentaciones y modificaciones<sup>3</sup>, el sistema general de incentivos fiscales se extendió desde principios de la década de los ochenta, hasta finales de 2012 en las provincias de La Rioja (Ley N° 22.021/79), San Luis, Catamarca (Ley N° 22.702/82) y San Juan (Ley N° 22.973/83). Entre los principales beneficios promocionales previstos en el régimen y sus modificatorias se encuentran:

<sup>3</sup>El marco legal que sostenía el régimen de promoción industrial era el "Acta de Reparación Histórica". Luego, mediante el Decreto 1125/96 se estableció que los beneficios para los proyectos de implementación diferida expirarían en 2005 pero un año más tarde, el decreto 69/97 amplió este límite de tiempo hasta finales de 2012.

1. La deducción y/o exención del impuesto a las ganancias;
2. La exención del impuesto sobre el capital de las empresas y los bienes incorporados al patrimonio;
3. La liberación (en escala decreciente) del impuesto al valor agregado (IVA) por las ventas al mercado interno;
4. La liberación (en escala decreciente) del IVA para las empresas que proveyeran de materias primas, insumos o bienes de uso a las empresas beneficiarias del régimen sobre las ventas que aquellas realizaran a estas últimas
5. La exención del pago de los derechos u otros impuestos a las importaciones para la compra de bienes de capital, herramientas y elementos componentes de dichos bienes;
6. La posibilidad de deducir el monto imponible del impuesto a las ganancias o de diferir el pago de impuestos por parte de los inversionistas en empresas beneficiarias (beneficio que luego fue discontinuado).

Desde la primera etapa de implementación hubo una diferencia notable en la cantidad de proyectos de radicación industrial que cada una de las provincias recibió. En promedio, en Catamarca, La Rioja y San Juan se presentaron entre cien y trescientos proyectos, mientras que en San Luis se presentaron más de mil (Ministerio del Interior de la Nación, 1996). Entre 1983 y 1991, el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia creció un 227%, a una tasa anual promedio cercana al 30%, y hacia fines de la década del noventa seguía recibiendo –en promedio– el triple de inversión privada que las otras provincias promocionadas (Cepal, 2001). Esto aumentó tres veces su participación en la economía nacional y superó el promedio nacional de producto per cápita (Gatto y Cetrángolo, 2003). En este sentido, si bien la promoción industrial tuvo efectos importantes en todas las provincias, en San Luis los cambios fueron de tal magnitud que la provincia logró transformar su estructura productiva y, para el año 1990, el sector industrial producía más del 50% de su PBG, lo que duplicaba tanto el promedio nacional como el de las otras provincias promocionadas.

**Tabla 1:** Participación de las provincias en el “costo fiscal teórico” total del sistema de incentivos fiscales regionales, 1980-1988 (En porcentajes)

Provincia	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Catamarca	-	-	-	0,2	2,0	6,5	7,3	6,7	8,7
La Rioja	1,0	3,9	12,0	10,1	15,6	11,7	9,4	7,7	10,0
San Juan	-	-	-	-	0,4	4,3	7,5	5,8	9,9
San Luis	-	-	-	0,6	12,0	36,0	39,4	59,3	69,4
Cuatro provincias	1,0	3,9	12,0	10,9	30,0	58,5	63,6	79,5	98,0
Provincias restantes	99,0	96,1	88,0	89,1	70,0	41,5	36,4	20,5	2,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Fuente:** Secretarías de Industria y de Hacienda, reproducido en Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 17 de mayo de 1988, pág. 272..

### 3.2. Transición y transformación

En América Latina, durante la década de 1980, se consolidó una doble transición iniciada años antes: de estados desarrollistas a neoliberales y de regímenes autoritarios a democráticos. Esta transición dual (Cen-teno, 1994) transformó las instituciones, funciones y autoridades mediante el “retiro” de los Estados Nacionales y el ascenso de las instituciones de poder político subnacional o regional como responsables de las estrategias de desarrollo. Este era el contexto en el que cobraba sentido promover una estrategia de provincialización que –iniciada por el gobierno militar y luego continuada en democracia– compensara a los grandes industriales nacionales perjudicados por la política de apertura económica de la época<sup>4</sup>.

Dado que una política de subsidios industriales de esa magnitud ponía en contradicción la nueva dinámica de liberalización económica que llevaba a cabo el gobierno central, la política de promoción industrial regional se puede entender como la estrategia mediante la cual se compensaba a los grupos económicos nacionales perdedores de este proceso. Esta estrategia de provincialización permitía mantener el apoyo de algunos de los grupos económicos más importantes del país; mientras, en simultáneo, se aplicaba un programa de reducción progresiva de los aranceles de importación. Tal fue la estrategia de compensación que el último gobierno militar (pro mercado) superó, incluso, a sus predecesores (más intervencionistas) en el uso de las desgravaciones impositivas, con el fin de resarcir a

<sup>4</sup>Las disposiciones centrales del plan económico de 1976 fueron las siguientes: 1) la fijación de un nuevo nivel de equilibrio de los salarios reales inferiores en un 40% al nivel promedio del quinquenio anterior; 2) la eliminación de retenciones a la exportación de productos agropecuarios; 3) la aplicación de un programa de reducción progresiva de los aranceles de importación (apertura de la economía); 4) la eliminación de subsidios a las exportaciones no tradicionales, de créditos de fomento, de prestaciones sociales deficitarias (salud, vivienda) e incremento real de las tarifas de servicios públicos; 5) la liberalización de los mercados cambiarios y financieros (reforma financiera) y el financiamiento del déficit público mediante colocación de títulos en el mercado de capitales; 6) la reducción del gasto, empleo y déficit del gobierno (redimensionamiento del Estado), la reprivatización de empresas caídas que, en el pasado, estaban bajo control estatal (principio de subsidiariedad del Estado) (Canitrot, 1980).

muchos industriales afectados por su política económica.

En ese contexto, a los gobiernos provinciales se les otorgaba el rol de autoridad de aplicación del régimen de promoción industrial al proporcionarles un mayor nivel de autonomía en la planificación económica y, por ende, más responsabilidad en el desarrollo de sus estructuras productivas. La autoridad de aplicación se delegó primero a La Rioja (1979), luego siguió con Catamarca y San Luis (1982) y, por último, con San Juan (1983). Esta fue una característica única en la historia de la política industrial del país porque, por única vez, los gobiernos provinciales, hasta un determinado monto de inversión, eran los responsables de otorgar los beneficios fiscales a las empresas. De esta manera, las provincias promocionadas recibían el beneficio pleno de los incentivos a la inversión, pero el costo se diseminaba sobre todas las provincias. Esto se debía a que, por el régimen de coparticipación federal<sup>5</sup> vigente en el país, la provincia que actuaba como autoridad de aplicación otorgaba beneficios tributarios de impuestos federales y reducía la renta disponible para el Tesoro Nacional y el del resto de las provincias, mientras favorecía la localización de inversiones en su propio territorio.

Asimismo, los incentivos ofrecidos por estas cuatro provincias amenazaban con atraer a importantes inversores instalados en otras jurisdicciones y desplazar muchos puestos de trabajo desde las provincias centrales. Algo que, efectivamente, sucedería cuando los más importantes grupos industriales del país (Acindar, Roemmers, Techint, AGD, Ledesma, Garovaglio & Zorraquín, entre otros), utilizaron los beneficios fiscales de la promoción industrial como una herramienta en su estrategia de expansión (Azpiazu y Basualdo, 1990) y relocalizaron plantas en las provincias promocionadas. La dinámica del sector manufacturero en las cuatro provincias llevó a aumentar la participación relativa del “bloque” en el total del país del 1,2% al 5,7%

<sup>5</sup>La Coparticipación Federal es el sistema de rango constitucional que tiene por objeto coordinar la distribución del producido de los tributos impuestos por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las Provincias a la Nación, quien debe recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre aquellas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (incorporada al sistema desde la reforma constitucional del año 1994).

(Consejo Empresario Mendocino, 1999). De esta manera, la actividad fabril de las cuatro provincias cuadruplicó su incidencia en la del total nacional. Es decir, se produjo un intenso proceso de relocalización de la actividad industrial en favor de las cuatro provincias, como consecuencia del sistema promocional.

Sin embargo, a pesar de contar con iguales atribuciones de aplicación y la posibilidad de otorgar los mismos beneficios, las cuatro provincias obtuvieron resultados diferentes en la implementación del régimen de promoción industrial. Los datos sobre el costo fiscal de la promoción (ver Tabla 1) muestran que las cuatro provincias promocionadas concentraron el 98,0% de los incentivos regionales que se otorgaban en el país y que, entre las cuatro, San Luis alcanzó a capturar casi el 70% de esos beneficios.

Antes del régimen de incentivos fiscales, la economía de San Luis se caracterizaba por el claro predominio de las actividades primarias (agricultura y ganadería) y, dentro de ellas, de la ganadería bovina, en particular. Por su parte, la industria presentaba una muy escasa diversificación en cuanto a las ramas que explicaban el grueso del empleo y la producción. Antes de la implementación del régimen de promoción, la industria manufacturera representaba menos del 15% del PBG de la provincia y, dentro de ella, la producción de alimentos, bebidas, tabaco y minerales no metálicos concentraban el 50% de los establecimientos, el 70% de la ocupación y el 85% del valor de producción. El resto de las ramas tenía un peso muy pequeño y completaban una estructura industrial provincial que se presentaba como rígida y escasamente diversificada (ver Tabla 2).

**Tabla 2:** Evolución del producto bruto geográfico en San Luis. 1980-1990.

Sector	PBG por sectores	
	1980	1990
Agricultura y ganadería	25,1	4,4
Minería	11,2	2,1
Industria	14,7	63,7
Servicios públicos (agua, gas y electricidad)	1,6	0,9
Construcción	11,1	3,5
Comercio	13,4	4,5
Transporte y comunicación	3,2	2,4
Financiero	0,2	9,4
Administración pública	19,5	9,2
Total	100	100

**Fuente:** Consejo Federal de Inversiones. Dirección de Estadísticas y Censos provincia de San Luis. Cuaderno de información estadístico N 9, 1995..

La magnitud del impacto de las relocalizaciones en San Luis fue tal que la provincia aumentó tres veces su participación en la economía nacional y superó el promedio nacional de producto per cápita (Gatto y Cebrángolo, 2003). Esto se tradujo en una transformación radical de la estructura económica cuando el sector secundario pasó de representar el 27,4% del PBG en 1980 al 68,1% en 1990 (ver Tabla 3). Esta brutal transforma-

**Tabla 3:** Peso de los sectores en el total del PBG. (En porcentajes) 1980-1990

Año	1980	1990
Primario	36,4	6,4
Secundario	27,4	68,1
Terciario	36,3	25,4
Total	100	100

**Fuente:** Consejo Federal de Inversiones. Dirección de Estadísticas y Censos provincia de San Luis. Cuaderno de información estadístico N 9, 1995..

**Tabla 4:** Empleo industrial y empleo de empresas promovidas durante la primera etapa del régimen de promoción industria. (En número absoluto de empleos) 1973-1993

Provincia	Empleo de la Industria			Empleo*
	1973	1993	Diferencia	
Catamarca	1994	6525	4531	5430
La Rioja	1750	6611	4861	6117
San Luis	4661	22658	17997	22218
San Juan	8388	12727	4339	5448
Total Región	16793	48521	31728	39213
Resto Urbano	1525221	1007909	-517312	-

\* Empleo generado por proyectos promovidos

**Fuente:** Impacto económico de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca. Consejo empresario mendocino, 1999..

ción tuvo su correlato en los mercados de trabajo locales donde San Luis cuadruplicó su tasa de empleo industrial mientras que las otras tres provincias alcanzaban resultados más modestos (ver Tabla 4). Por último, dado que no se promovía la llegada de una rama en particular, las radicaciones significaron un aumento de todas las industrias con crecimientos importantes de la industria química y textil, y un leve retroceso de la industria alimentaria sobre el total del sector (ver Tabla 5).

Asimismo, en estudios anteriores (Karamanef y Salvia, 2019; Karamanef, 2021) se puso a prueba el argumento de que las empresas instaladas tenían como único propósito recaudar los beneficios fiscales y que, una vez finalizados los subsidios, las fábricas se volverían a trasladar. Los resultados de dichas investigaciones muestran que, una vez terminada la promoción industrial en San Luis, se produjo un aumento en la cantidad de asalariados industriales del orden del 13% y que además –cinco años después de haber finalizado el régimen- había un 30% más de probabilidades de ser empleado asalariado industrial en San Luis que en el resto del país. Esto se debería a que, además de las ventajas que otorgaba una ubicación estratégica y los beneficios de un Gobierno local que responde a sus intereses, los costos de traslado y radicación de fábricas que llevaban instaladas ya algunos años reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia de San Luis. De esta manera, se evi-

**Tabla 5:** Cantidad de industrias radicadas en San Luis, por rama. (En números absolutos y porcentaje). 1985 - 1994.

Ramas	1985	%	1994	%
<b>Metalmecánica</b>	147	18,2	333	21,7
<b>Textil</b>	80	9,9	238	15,5
<b>Alimentación</b>	252	31,3	288	18,8
<b>Química</b>	42	5,2	221	14,4
<b>Minera no metálica</b>	136	16,8	157	10,2
<b>Papel</b>	28	3,4	73	4,7
<b>Metal básica</b>	S/D	S/D	74	4,8
<b>Madera</b>	112	13,9	133	8,6
<b>Otras</b>	8	0,9	14	0,9
<b>Total</b>	805	100	1531	100

**Fuente:** Censo nacional económico, 1985 y “La industria en la Provincia de San Luis”, 1994..

dencia que los mecanismos promocionales permitieron no solo la descentralización de las actividades productivas hacia espacios de menor desarrollo relativo, sino que, una vez finalizados los beneficios, las empresas alcanzaron un nivel de competitividad que les permitió mantenerse en la provincia

### 3.3. Primer paso, bypass

Si bien las cuatro provincias experimentaron cambios importantes derivados de la implementación del régimen de promoción industrial, la transformación de San Luis fue de tal magnitud que la provincia cambió en más de un aspecto. En primer lugar, modificó su estructura económica al punto que la industria puntana actualmente tiene un considerable grado de diversificación, que comprende desde el procesamiento de productos agropecuarios hasta manufacturas industriales de mayor contenido tecnológico, y niveles de empleo asalariado industrial muy por encima de los principales centros urbanos del país (Karamanef y Salvia, 2019). En segundo lugar, la promoción industrial le dio al gobierno provincial el control de los recursos materiales y simbólicos para ampliar su base de poder, ser reelecto por cinco mandatos consecutivos y proyectarse a nivel nacional (Behrend, 2011). Esta transformación fue posible porque el gobierno decidió tercerizar de manera informal la búsqueda de inversiones en actores privados –por lo general, estudios jurídicos/contables–, que constituían verdaderas redes no institucionalizadas de intermediación con los empresarios. Sin embargo, la literatura reduce la explicación del éxito de San Luis para captar el grueso de las inversiones a dos opciones: las condiciones derivadas de su emplazamiento geográfico y el entramado político institucional de la provincia.

Aquellos que sostienen el argumento geográfico (Bianchi, 2013), plantean que, si bien los incentivos promocionales tuvieron un rol primordial en la localización de la actividad industrial, el hecho de que la provincia haya recibido un mayor número de proyectos productivos –y la mayor parte de aquellos con orientación exportadora– estuvo determinado por su ubicación estratégica. Esto se debe a que San Luis se

encuentra en el centro geográfico del Corredor Bioceánico que une el puerto de Buenos Aires con el de Valparaíso (Chile) y, al mismo tiempo, presenta una mayor cercanía con los principales centros de consumo de mercado interno del país.

El argumento alternativo entiende que la fluidez en el vínculo entre las autoridades locales y el empresario que se produjo en la provincia fue la variable explicativa de la transformación productiva de San Luis. Esto se debería a que la industrialización desde arriba favoreció la articulación entre la élite gobernante local y el personal directivo de las empresas establecidas, los contratistas estatales y la clase empresarial que surgió bajo el estímulo de la inversión pública y privada (Guiñazú, 2003). A diferencia de las otras provincias, el gobierno puntano llevó a cabo una reorganización administrativa –que incluyó la creación de burocracia especializada– dedicada a agilizar los procedimientos y facilitar el acceso de los empresarios a las autoridades locales<sup>6</sup>.

Se entiende que ninguno de los argumentos logra explicar de forma completa el éxito de San Luis en captar la mayoría de las inversiones porque dejan de lado a un actor clave del proceso: el empresario. La decisión de trasladar activos y relocalizarse en otra provincia no es un acto reflejo ante un estímulo fiscal, sino que requiere de una acción planificada. Si el criterio de la radicación era la cercanía de los centros de consumo, la explicación geográfica no contempla el motivo por el cual, existiendo múltiples regímenes de promoción industrial en todo el país –incluso en zonas y provincias más cercanas a los mayores centros de consumo–, San Luis haya resultado más exitoso en la captación de industrias. ¿Por qué no utilizar otros beneficios de promoción industrial y continuar donde estaban ubicados o relocalizarse en lugares más cercanos? Si la respuesta es que los beneficios eran mayores en las cuatro provincias promocionadas, se entiende que los costos de instalación, la formación de nuevos trabajadores y, fundamentalmente, los costos de fletes lo hubieran compensado.

Por su parte, la tesis de que el éxito fue la conformación de una coalición entre la élite gobernante local, el personal directivo de las empresas establecidas, los contratistas estatales y la clase empresarial tiene sentido para una etapa posterior, cuando la radicación ya se había producido. Este planteo no explica por qué la mayoría de los inversores radicaron sus industrias en San Luis, sino lo que sucedió luego de haberse instalado. Dado que la construcción de esa coalición requirió primero la captación y radicación de las inversiones, este argumento podría explicar la sostenibilidad del modelo, pero no su origen.

En virtud de que recibían el beneficio pleno de los incentivos a la inversión, pero el costo se diseminaba sobre el resto del país, la promoción industrial abría

<sup>6</sup>El ejemplo paradigmático fue el Ministerio de Industria –creado por la ley N° 4524/83–, que desempeñó un papel clave en el fomento de la inversión industrial y de la reorganización del personal de la Administración Pública –decreto N° 1085/94– que, entre otras modificaciones, establecía el ingreso por concurso a la carrera administrativa.

una verdadera ventana de oportunidad para el desarrollo económico de las provincias promocionadas. Una oportunidad que el gobierno de San Luis aprovechó mediante la implementación de una estrategia diferente a la de las otras provincias: hizo un bypass sobre su propia burocracia y tercerizó, de manera informal, la búsqueda de inversiones en un conjunto de actores privados. En un marco generalizado de debilidad institucional e inestabilidad de políticas (Levitsky y Murillo, 2009), que se acentuaba por la transición democrática, la estrategia de captación de empresas requería premura porque el tiempo de duración de la delegación de la autoridad de aplicación era incierto. En ese contexto, la provincia no contaba con una burocracia altamente calificada<sup>7</sup>, ni con el nivel de enraizamiento suficiente con el sector privado para promover la llegada de empresas.

Ante esta situación, el gobierno decidió tercerizar de manera informal la búsqueda de inversiones en actores privados –por lo general, estudios jurídicos/contables– que constituían verdaderas redes no institucionalizadas de intermediación con los empresarios. Estos operadores ofrecían la gestión rápida de los decretos de radicación y mostraban los beneficios que, además, le reportarían localizarse en una provincia con una ubicación estratégica, a saber: la posibilidad de contratar trabajadores con menores niveles de sindicalización, el vínculo directo con las autoridades provinciales, la baja o nula imposición de tributos locales y la provisión de los servicios e infraestructura necesaria para la instalación de sus fábricas. Esta tercerización de la búsqueda de inversores se hacía tanto para suplir la escasa capacidad técnica de la burocracia local, como para aprovechar el estrecho vínculo que –por las características de sus actividades– estos operadores mantenían con el empresariado. Operar por fuera de la burocracia también ofrecía otros incentivos como la venta de los decretos de radicación<sup>8</sup>, acelerar los tiempos de llegadas de las industrias y no ampliar la planta administrativa del Estado en tiempos de restricción presupuestaria.

Históricamente, cuando no contaban con facultad para aprobar proyectos, a los gobiernos provinciales solo les quedaba la opción de hacer promesas de infraestructura, dado que no tenían capacidad para asegurar el otorgamiento de las exenciones impositivas, las cuales debían ser aprobadas por el gobierno central. Con la delegación de la autoridad de aplicación, los gobiernos provinciales obtuvieron una mejor posición para negociar directamente con los empresarios pero sin contar con servicios burocráticos calificados, ni vinculación con el sector empresario de las provincias centrales. En este punto, se tornó factible la alternativa de hacer un bypass a la burocracia y tercerizar la búsqueda de inversiones.

<sup>7</sup>Sobre la burocracia en San Luis, ver Samper (2006).

<sup>8</sup>Acusaciones que nunca fueron probadas en instancias judiciales, fueron presentadas contra las supuestas prácticas ilegales apoyadas por el gobierno provincial. Funcionarios y operadores del gobierno fueron acusados continuamente de venta de decretos, lo cual significaba solicitar dinero para la aprobación legal de proyectos industriales. En otras palabras, vender lo que no debía venderse y otorgar autorización legal a proyectos industriales sin la debida inspección (Guñazú, 2003).

Dado que los operadores de las redes informales eran proveedores de servicios para los empresarios (a través de sus estudios jurídicos y contables), la tercerización también funcionaba como una suerte de seguro –para los industriales– del cumplimiento de los compromisos que asumía el gobierno: infraestructura, no predación con impuestos locales, asistencia y facilidades administrativas en la radicación. Esa tercerización implicaba que un conjunto de actores privados –generalmente abogados y contadores de estudios vinculados al nuevo gobierno– realizaran la búsqueda de las inversiones y la posterior articulación con las autoridades provinciales para, así, conseguir los decretos de radicación y los beneficios fiscales que aquellos otorgaban. En este sentido, la articulación con los intermediarios habilitaba un juego en el que los empresarios obtenían los decretos de radicación y el compromiso de las autoridades de cumplir con las demandas necesarias para su instalación en la provincia, el gobierno provincial conseguía –a un costo bajísimo– nuevas inversiones en su territorio y, los estudios jurídicos-contables, nuevos servicios que vender a las empresas con la elaboración de los proyectos.

#### 3.4. Pero ¿qué es un bypass a la administración pública?

Un bypass es una delegación informal de competencias burocráticas a un agente no institucionalizado, con la finalidad de que realice tareas que el aparato estatal no tiene capacidad de llevar a cabo. Esto se debe a que en ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente y auto-orientada, los lazos personales de dichos agentes constituyen una fuente de cohesión que permite reducir los costos de información y de transacción en el cumplimiento de determinados objetivos. Por ejemplo, ante la falta de una estructura burocrática que establezca vínculos regulares con el sector privado, se impulsa la interacción no formal de estos agentes con el empresariado por canales individuales.

Weber (2014) entendía a la burocracia no como una agrupación genérica de funcionarios estatales, sino como una clase particular de estructura organizativa que contrastaba frente a las formas previas patrimonialistas y dadivosas de administración pública. Se ha corroborado bien en la literatura la importancia que tiene para el desarrollo económico una burocracia competente, coherente y autónoma. Autores clásicos como Johnson (1982), Nordlinger (1987), Amsden (1989), Schneider (1999) y Kholi (2004) han demostrado cómo en diferentes casos la contratación meritocrática altamente selectiva y las recompensas de carrera a largo plazo crean un compromiso y un sentido de coherencia corporativa que influye de manera decisiva en el crecimiento económico de los países. Una innovación teórica en este campo fue el concepto de autonomía enraizada de Evans (2012), cuando señala que además de weberiana, para ser eficaz, una burocracia requiere que los funcionarios estén enraizados en relaciones estrechas y potencialmente conniventes con la empresa privada.

En el caso de San Luis se observa que tanto la capacidad burocrática como el enraizamiento fueron su-

plidos –en la primera etapa del proceso de desarrollo– mediante un bypass a la administración pública. Es decir, que mediante la tercerización informal de la búsqueda de inversiones –en una red de operadores particulares–, se suplía tanto la baja capacidad burocrática, como la falta de vínculos con el empresariado de la administración pública local. Este fue un caso en el que la autonomía del Estado no requirió –en su primera etapa– una burocracia weberiana para el desarrollo económico de la provincia, sino una combinación de decisión política y el uso pragmático de recursos extra-burocráticos para la captación de inversiones.

Esto se produjo gracias a la conformación de una red informal de profesionales<sup>9</sup> que, en una primera instancia, funcionaron como conectores entre un pequeño grupo de altos funcionarios provinciales y los dueños y gerentes de compañías atomizadas. El vínculo era encausado por esta red informal de modo que el gobierno obtenía mayores inversiones en el territorio, sin mayor costo por el trabajo de intermediación. Los empresarios obtenían la rápida aprobación de los beneficios fiscales y los consultores recibían el pago –por parte de las empresas– del armado de los proyectos de radicación. Además, dada su estrecha vinculación con el mundo empresarial, los operadores de la red dotaban al proceso de fiabilidad, predecibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso de modo que las relocalizaciones en la provincia parecieran menos arriesgadas.

El uso del bypass permitía suplir no solo la falta de una burocracia weberiana sino muy especialmente el enraizamiento del que carecía un aparato estatal sin ningún tipo de tradición ni cercanía con el sector privado. San Luis era una provincia que se caracterizaba por el claro predominio de actividades primarias (agricultura y ganadería) y la industria era prácticamente inexistente (Morina, 1989; Guiñazú, 2003). De esta manera, el uso de redes informales le permitía condensar burocracia y enraizamiento mientras que la autonomía era conservada por el gobierno al reservar la orientación del proceso y la decisión final de la aprobación de los proyectos de radicación. En este sentido, la centralidad de los vínculos externos sugiere que la eficacia del bypass surgió no solo de la capacidad técnica de las redes informales, sino de la complejidad y estabilidad de sus interacciones con los agentes del mercado.

Sin embargo, por los resultados posteriores en materia de infraestructura vial, vivienda, energía y transporte<sup>10</sup>, esto no significa que el Estado no haya reque-

<sup>9</sup>En su mayoría contadores y abogados de estudios de conexiones cercanas al gobierno de la provincia y/o de grandes estudios de la Ciudad de Buenos Aires con experiencia en temas fiscales. Incluso en las entrevistas hay constantes referencias a la asociación entre estos diferentes estudios que incluían división de tareas para la captación y radicación de industrias.

<sup>10</sup>Las acciones incluyeron obras públicas, creación del complejo urbanístico La Punta (plan de viviendas, escuelas, hospitales, centros de salud, etc.) e infraestructura (diques, acueductos y plantas potabilizadoras), provisión de servicios, (agua, luz y gas, comunicaciones e información), promoción del turismo (parque temático, dique Cruz de Piedra, ordenamiento territorial de áreas turísticas, forestación y señalización, etc.), construcción de rutas y caminos (autopista ruta 7, rutas nacionales N° 7, N° 9, N° 146, N° 147, N° 148 y

rido la conformación de una burocracia weberiana para promover el desarrollo económico de la provincia, sino que algunas funciones específicas fueron temporalmente suplidas ante la ausencia de determinadas capacidades burocráticas. En este punto, el factor clave para determinar el correcto funcionamiento del bypass está dado por su temporalidad: una vez radicadas, las densas redes de conexión sin una sólida estructura interna robusta dejarían al Estado incapaz de resolver los problemas de acción colectiva, de trascender los problemas individuales, de trascender los intereses individuales de sus contrapartes privadas. Por lo tanto, el bypass no podía extenderse en el tiempo sino que funcionaba como un instrumento eficiente para impulsar la acumulación de capital industrial y luego transformarse para abordar los problemas y oportunidades generados por el éxito de su funcionamiento.

### 3.5. Centralizar, reducir y radicar

En diciembre de 1982, si bien el gobierno de facto de San Luis ya contaba con la autoridad de aplicación de los proyectos de radicación, las autoridades militares de la provincia adoptaron una estrategia conservadora en la que esperaban que los beneficios fiscales fueran suficiente para que los industriales decidieran radicarse en la provincia. El proceso para la aprobación de los proyectos incluía un comité evaluador que, en palabras de sus integrantes, replicaba los criterios de la Secretaría de Industria de la Nación “haciendo todo mucho más lento” y demoraba la entrega de los decretos de radicación<sup>11</sup>. Esta situación recién cambiaría en diciembre de 1983, con la transición democrática y la decisión del nuevo gobernador electo, Adolfo Rodríguez Saá<sup>12</sup>, de tercerizar de manera informal la búsqueda de inversores y centralizar la autoridad política para la aprobación de los proyectos.

Con la llegada de la nueva administración, se puso en marcha algo que el gobernador había planificado y prometido durante la campaña electoral: centralizar la autoridad política del régimen de promoción industrial en un Ministerio de Industria. Creado en 1983, cuando apenas había asumido el nuevo gobierno, Alberto Rodríguez Saá<sup>13</sup> aseguraba: “La reforma del Estado explica en parte el éxito de la promoción industrial. Nada más tomar posesión del cargo, creamos el Ministerio de Industria, algo que no hicieron las demás provincias. En el ministerio, los empresarios negociaban directamente con el gobierno, evitando así los retrasos burocráticos en el proceso de aprobación de los pro-

utas provinciales N° 3, N° 49) que contribuyeron a la organización de la circulación urbana y accesos a la ciudad, favorecieron el desarrollo turístico y productivo y la comunicación e integración de San Luis con las principales ciudades de la provincia y el país

<sup>11</sup>Entrevista con integrante del Comité evaluador durante el gobierno de facto y, luego, funcionario del Ministerio de Industria en democracia.

<sup>12</sup>Ejerció durante cinco períodos consecutivos la gobernación de San Luis entre 1983 y 2001, cargo que abandonó al ser elegido por la Asamblea Legislativa como presidente interino de la República.

<sup>13</sup>Ex senador nacional, hermano y principal asesor del entonces gobernador Adolfo Rodríguez Saá. Es el actual gobernador de San Luis. En entrevista con Guiñazú (2003).

yectos”. En simultáneo, de manera informal, avanzaba con la tercerización de la búsqueda en los operadores privados, con el objetivo de acelerar el otorgamiento de los decretos y lograr una mayor radicación de fábricas.

Esta situación se vería rápidamente reflejada en la cantidad de proyectos radicados: 54 nuevas industrias durante el último año del gobierno militar (1983) y 266 en el primer año del gobierno de Rodríguez Saá (1984) (Morina, 1989). La cantidad de proyectos autorizados en 1984 representa uno por día hábil a lo largo de todo el año, lo cual es muestra, tanto del interés empresarial en el régimen, como de la facilidad de aprobación por parte de las autoridades provinciales. Esto se debía, como fue mencionado antes, a que la autoridad de aplicación otorgaba a los gobiernos provinciales el nivel de autonomía para negociar directamente con los empresarios, promover vínculos de confianza y asumir los compromisos necesarios para lograr la radicación de las industrias en sus territorios. Tarea para la que el gobierno de San Luis acudió a los servicios extra burocráticos de operadores privados como forma de aprovechar su vinculación con el sector empresarial.

Mientras tanto, sobre la burocracia desplegó una agresiva estrategia para achicar la planta de trabajadores que incluía acciones que iban desde jubilaciones y retiros voluntarios hasta la creación de comisiones para obstaculizar reincorporaciones de empleados cesanteados durante la dictadura (Samper, 2006). En 1991, la cantidad de empleados del sector público de la provincia se había reducido en más de un 33% mientras que la cantidad de trabajadores en el sector privado aumentaba un 17,2%, el servicio doméstico un 3,6%, los trabajadores por cuenta propia un 9,5% y aquellos que se habían convertido en patrones o empleadores un 47,4% (ver Tabla 6).

**Tabla 6:** Población empleada en San Luis. Variación por sector (En porcentajes). 1980-1991.

Sector	1980	1991	Variación %
<b>En relación de dependencia</b>	73,5	68,6	-6,7
<b>Sector público</b>	33,2	22,1	-33,4
<b>Sector privado</b>	34,8	40,8	17,2
<b>Servicio doméstico</b>	5,5	5,7	3,6
<b>Cuentapropia</b>	18,9	20,7	9,5
<b>Empleador/Patrón</b>	3,8	5,1	34,2
<b>Trabajo familiar sin salario</b>	3,8	5,6	47,4

Fuente: INDEC, San Luis. Censo 1991.

A partir de una serie de entrevistas realizadas en el marco de este artículo surgió con alta frecuencia la idea de que el gobierno buscaba radicar la mayor cantidad de empresas posibles sin importar el origen, la actividad o el valor agregado que generaran. Una muestra de lo que sucedía se desprende del relato de los integrantes del comité evaluador del Ministerio de Industria cuando señalan situaciones en las que “había cosas que, técnicamente, no cuadraban pero en una semana había que entregarles el decreto de radicación”. Cuando ellos mismos cuestionaban a la autoridad política sobre la conveniencia de aprobar radi-

caciones de manera tan rápida por el temor a que se fueran cuando se terminaran los beneficios fiscales, la respuesta de los gobernantes era: “a las empresas primero hay que radicarlas y luego se resuelve cómo retenerlas”.

Además de los beneficios fiscales, los empresarios se interesaban en algunos asuntos claves para concretar las relocalizaciones de sus industrias, los cuales, en buena parte, dependían del gobierno provincial: la infraestructura disponible para instalar y producir, el nivel de calificación y salarios de los trabajadores, el grado de conflictividad gremial y la presión tributaria local. La vinculación mediada por los consultores y estudios que gozaban de la confianza de los empresarios le brindaba una mayor certidumbre respecto al compromiso de las autoridades provinciales. Además de aprobar la mayoría de los proyectos de radicación, las nuevas autoridades del gobierno buscaban sellar acuerdos con los dueños de aquellas empresas captados por los intermediarios que podían realizar una inversión significativa para la generación de empleo o capaces de atraer otros capitales. Estos acuerdos implicaban, principalmente, el compromiso de que el gobierno cumpliera con la realización de obras de infraestructura, contribuyera con todas las facilidades administrativas para el otorgamiento de los decretos de radicación, implementara una política fiscal provincial amigable con el empresariado y, colaborara tanto con la formación, como con el disciplinamiento de los trabajadores.

### 3.6. Los adelantados y las cámaras

Con el objetivo de obtener los beneficios fiscales, las grandes empresas no relocalizaron la totalidad de los procesos productivos sino que los fragmentaron y trasladando fases de la producción a las provincias promocionadas (Kosacoff, 2007). Además de reducir los costos, esto permitía a los industriales que quienes se radicaran de manera permanente en esos nuevos destinos no fueran ellos, sino algunos gerentes y otros directivos de rango menor. Estos representantes de los industriales –una vez que la provincia les otorgaba los decretos de radicación– fungían como los “adelantados”<sup>14</sup> que tenían a cargo la tarea de montar las fábricas. Ellos serían quienes conformarían, junto a funcionarios provinciales, contratistas estatales, líderes sindicales, operadores de estudios, comerciantes y proveedores de servicios locales, la coalición industrializadora que lideraría la provincia durante las siguientes décadas.

Los gerentes radicados en aquel entonces suelen repetir sus relatos sobre la llegada a un “páramo” al que fueron a hacer “punta” para que, luego, otros industriales, convencidos por la veracidad y el efectivo funcionamiento del régimen de promoción, los siguie-

<sup>14</sup>Esta denominación del siglo XVI era utilizada para referirse a un alto dignatario español que llevaba a cabo o adelante una empresa pública por mandato de servicio, cuenta y bajo designio real. El título de “adelantado mayor” se otorgaba, usualmente, a individuos distinguidos o apreciados por sus cualidades militares y, ante todo las leales, aparejando al encargo real la inherente cobertura de poderes jurídico materiales para “adelantar” la empresa propuesta.

ran en sus relocalizaciones. En este sentido, manifiestan la idea de que cumplían un rol similar al de los “adelantados” pero, como los capitanes de la industria con un mandato: no se trataba, únicamente, de obtener los beneficios fiscales que otorgaba la promoción industrial sino llevar “el desarrollo al desierto”. Así, en sus alocuciones, suelen hablar del éxito de San Luis como el resultado de un desarrollo exógeno, en el que “ochenta fábricas –veinte de dueños con apellidos ilustres– generaron una nueva cultura. Eran mundos en sí mismos”. Mundos que, en San Luis, no existían<sup>15</sup>.

Estos adelantados fueron quienes fundaron las cámaras empresarias que, luego, a la hora de plantear demandas, particularmente, en materia de infraestructura, se convertirían en las interlocutoras privilegiadas con las autoridades gubernamentales. Dado que hubo dos polos de radicación diferenciados –la ciudad de San Luis y Villa Mercedes–, en 1983 se crea la Cámara de Industriales de Villa Mercedes y, en 1984, la Cámara de la Industria de San Luis. Ambas conformarían, posteriormente, la Unión Industrial de San Luis, que funge como nexo provincial con la Unión Industrial Argentina (UIA). En palabras de uno de los fundadores de la Cámara “... lo que había era lo mínimo para un pueblito, y a todos nos faltaba lo mismo: agua, teléfono, energía eléctrica”. Por lo tanto, para ellos: “constituir la cámara era una necesidad” que les serviría, tanto para canalizar sus demandas, como para exigir al gobierno provincial el cumplimiento efectivo de sus compromisos.

Con respecto al vínculo institucional de las cámaras con los funcionarios, lo recuerdan como fluido, durante todo el gobierno de Adolfo Rodríguez Saá. Como muestra de la relación, el presidente de la Cámara Industrial de Villa Mercedes señala: “venía el gobernador, sentaba a su gabinete y discutíamos durante horas. Revisábamos toda la situación, [había] criterio de escucha, [capacidad de] entender. Sobre todo, para resolver problemas de infraestructura, de energía, que al principio era desastrosa. Con Adolfo [Rodríguez Saá, el gobernador] había respeto institucional. Vos sabías que tenías llegada”. Esto le permitía al gobierno establecer prioridades dadas las múltiples demandas de los industriales y, al mismo tiempo, a los empresarios articular, canalizar y potenciar sus exigencias.

Muchas de las inversiones provenían de grandes empresas que no relocalizaban la totalidad de los procesos industriales en la provincia, sino que trasladaban determinadas fases de su producción. Los sucesivos avances tecnológicos habían permitido la desconcentración de establecimientos según las necesidades de cada etapa y, de esta manera, muchos empresarios desarrollaron estrategias multiplanta y multilocalización para alcanzar los mayores beneficios de los regímenes de promoción. Esto se debía a que como los proyectos de radicación de hasta un determinado monto<sup>16</sup> eran evaluados exclusivamente por el gobierno provincial, los empresarios fragmentaban los proyectos para asegurar su aprobación en el menor tiempo posible.

<sup>15</sup>Entrevista con ex gerente de Glucovil SA y ex presidente de la Cámara Industrial de Villa Mercedes. Ing. Martín Andre (2020)

<sup>16</sup>Un millón de dólares, aproximadamente.

Tal vez, el caso más paradigmático de fragmentación sea el de la empresa siderúrgica Acindar<sup>17</sup>, que encaró un proceso de desintegración productiva de su planta de la provincia de Santa Fe<sup>18</sup>. Como señalan Lozano, Azpiazu y Basualdo (1990), además de los beneficios fiscales, el régimen promocional le permitió a los dueños de la empresa desconcentrar la abundante mano de obra existente en la planta principal, en un contexto donde la resistencia sindical post-dictadura era más fuerte de la esperada. De la misma manera que Acindar, se radicaron plantas pertenecientes a grandes empresas aunque muchas de ellas no aparezcan como tales. Entre las plantas más importantes instaladas en la provincia durante este periodo existen algunas pertenecientes a los grupos económicos más destacados del país. Tales los casos de Pérez Companc (S.A.D.E., Tubos Transelectric S.A.I.C.F.A.); Panam S.A. (Astrojet s.A., Polipro S.A., Fibrafil S.A., Fitalse S.A., Vardoc); Alpargatas (Palette Oeste S.A., Textil San Luis S.A.); Garrovaglio y Zorraquín (Electrónica San Luis S.A., Saiar-Hheen); Banco de Galicia (Plavinil Argentina S.A.); Ledesma; Drean (Drean San Luis S.A.); Bunge y Born; Zanella; Georgalos; Bagley; Eguimad S.A. La mayoría de estas firmas seguían estrategias similares a las de Acindar y fragmentaban el proceso productivo para trasladar terminales de sus fábricas a San Luis.

Esta radicación fragmentada funcionaría como un catalizador para la relocalización de industrias de determinados sectores, producto de los efectos de aglomeración<sup>19</sup>. Esto se daba no solo porque los costos de producción declinaban significativamente por localizarse unas empresas en las cercanías de otras, sino porque la magnitud de los beneficios fiscales era tal que permitía, a quienes se relocalizaban, fijar precios más competitivos<sup>20</sup>. Esto forzaba a las empresas del mismo sector a pensar en la relocalización como una

<sup>17</sup>Acindar es una de las principales siderúrgicas del país. Para mayor información y análisis sobre la empresa y el uso de los beneficios promocionales ver Strada Rodríguez (2019).

<sup>18</sup>Trasladando a la provincia de San Luis, entre otras, la producción de alambres de púas y galvanizado para el agro (Puar S.A.), de clavos (Clamet S.A.), de mallas de alambre tejido (Tejimet S.A.), de alambres y varillas para fardos (Fardermet S.A.), de mallas y hierro redondo para la construcción (Indema S.A.), de trenzas para hormigón pretensado (Toron S.A.), de manufacturas de acero (Baplesa S.A.), de perfiles de acero (Perfilar S.A.), de hierro redondo (Sampa S.A.), de clavos y tachuelas (Clavimet S.A.), de otras manufacturas de acero (Laminar S.A.), de servicios y ciertas manufacturas (Aser S.A.); siempre sobre la base de la provisión de materias primas por parte de la propia Acindar S.A. y de la comercialización de los productos finales por parte de firma controlada M. Heredia y Cia. S.A.

<sup>19</sup>Las “economías de aglomeración” hacen referencia a los beneficios obtenidos por las empresas por localizarse en las cercanías de otras empresas. Mientras más empresas en campos relacionados se establezcan en áreas contiguas, más significativamente podrán declinar sus costos de producción (las empresas tienen que competir por proveedores múltiples; un resultado de aglomerarse sería una mayor división y especialización en el trabajo).

<sup>20</sup>Este fue el caso, por ejemplo, de la industria de la pintura, donde el principal fabricante del país (Sinteplast SA) sostiene que “los beneficios que las empresas eran de tal magnitud que quienes no se relocalizaban corrían el riesgo de quedar fuera del mercado porque no podían competir con tus precios.” Entrevista con Eduardo Miren-go (2019).

alternativa para poder competir con las industrias radicadas en las provincias promocionadas. En este punto, la rapidez en la estrategia de captación de inversiones permitió al gobierno de San Luis, por efectos de aglomeración económica, captar a las industrias líderes de sectores que terminaron fungiendo como señuelos para muchas otras empresas de menor tamaño.

**Tabla 7:** Crecimiento urbano por localidades (En absolutos y porcentajes). 1980-1988.

Localidad	Departamento	Población		Crecimiento
		1980	1988	80-88
San Luis	Capital	72598	100721	38,7
Va. Mercedes	Gral. Peder- nera	50992	70196	37,7
J. Daract	Gral. Peder- nera	6346	7967	25,5
Merlo	Junín	3325	6617	99,0
La Toma	Pringles	4320	5419	25,4
Quines	Ayacucho	3332	4364	31,0
Tilisarao	Chacabuco	2911	3670	26,1
Santa Rosa	Junín	2896	3393	17,2
San Francisco	Ayacucho	2654	2695	1,5
Concarán	Chacabuco	2365	2689	13,7
Unión	Gob. Dupuy	988	1922	94,5
Naschel	Chacabuco	1216	1881	54,7
Buena Espe- ranza	Gob. Dupuy	1534	1771	15,4
Luján	Gob. Dupuy	1348	1600	18,7
Candelaria	Ayacucho	1230	1481	20,4
Total		158055	216386	36,9

**Fuente:** Morina (1989) sobre la base del Censo Nacional de Población de 1980 y del Censo Provincial de 1988.

Además de empresas, en esta etapa también se produjo la llegada de trabajadores interesados en integrarse al nuevo esquema de oportunidades que ofrecía la provincia. El cual, además de mejores oportunidades laborales, ofrecía un plan de viviendas para los trabajadores de las nuevas industrias. Esta transformación se observa, por un lado, en los datos de crecimiento relativo intercensal (ver Tabla 7), donde se advierte que los efectos de la promoción industrial no solo evitaron la emigración de los residentes, sino que también provocaron la llegada de población. Y, por el otro, en un incremento del 50,3%<sup>21</sup> en la cantidad de viviendas del Gran San Luis que, en su mayoría, fue resultado de la gestión del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)-Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo, con participación de sociedades intermedias (por lo general, sindicatos) para la compra de los terrenos.

<sup>21</sup>Según datos del Censo Nacional de 1980 y del Censo Provincial de Población y Vivienda, se pasó de 17.463 viviendas en 1980, a 26.247 en 1988. Para mayor información ver Morina (1989).

## 4. Conclusiones

Las cuatro provincias beneficiadas por el régimen de promoción industrial contaban con iguales atribuciones de aplicación, la posibilidad de otorgar los mismos beneficios y, si bien experimentaron cambios importantes en su estructura productiva, obtuvieron resultados diferentes en la implementación de dicha política. Los datos sobre el costo fiscal del régimen muestran que las cuatro provincias promocionadas concentraron el 98,0% de los incentivos que se otorgaban pero que, entre ellas, San Luis capturó casi el 70% de esos beneficios. Esto se traduciría en una transformación radical de la economía provincial cuando el sector secundario pasó de representar el 27,4% del PBG en 1980 al 68,1% en 1990. De esta manera, la industria de San Luis presenta hoy, un considerable grado de diversificación que comprende desde el procesamiento de productos agropecuarios hasta manufacturas industriales de mayor contenido tecnológico y niveles de empleo asalariado industrial muy por encima de los principales centros urbanos del país.

Este artículo muestra cómo la diferencia obtenida por la provincia de San Luis se explica por el bypass a la administración pública que le permitió al gobierno provincial, además de conseguir mayores inversiones, conformar una amplia coalición para sostenerse en el tiempo y proyectarse en el ámbito nacional. Esto se debe a que el gobierno provincial incentivó a un conjunto de operadores privados para que realizara la búsqueda de las inversiones y articulara el otorgamiento de los decretos de radicación. Esto implicaba aprovechar la experticia de los intermediarios (generalmente, contadores y abogados especialistas en cuestiones fiscales) para la elaboración de los proyectos de radicación sin mayores costos que los honorarios que pagaban las empresas y acelerar los tiempos de la radicación sin ampliar la planta administrativa del Estado.

Esta estrategia se fundaba tanto en la necesidad de suplir la baja capacidad técnica de la burocracia provincial como del aprovechamiento de las interacciones con los agentes del mercado que le proveía la red de profesionales. El vínculo era encausado por esta red informal de modo que el gobierno obtenía mayores inversiones en el territorio sin mayor costo por el trabajo de intermediación, los empresarios obtenían la rápida aprobación de los beneficios fiscales y los consultores recibían el pago –por parte de las empresas– del armado de los proyectos de radicación. Además, dada su estrecha vinculación con el mundo empresario, los operadores de la red dotaban al proceso de fiabilidad, predictibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso de modo que las relocalizaciones en la provincia parecieran menos arriesgadas. De esta manera, esta red informal de profesionales funcionó –en una primera etapa– como puente entre un pequeño grupo de altos funcionarios provinciales y los dueños y gerentes de compañías industriales atomizadas.

En este sentido, dado que la política de promoción industrial regional era una disputa por la relocalización de las industrias existentes en el país, de lo que se trataba era de convencer a los empresarios de la posibilidad de asentarse en un nuevo territorio. Con este objetivo, el gobierno de San Luis decidió utilizar una

estrategia que implicó pasar por alto su burocracia y utilizar un grupo de intermediarios para que ofreciera a la provincia como la mejor opción posible para relocalizar una industria. Sin contar con una trayectoria industrial, ni planes estratégicos que fueran en ese sentido, la promoción industrial constituyó una verdadera ventana de oportunidad que el gobierno de la recién recuperada democracia supo aprovechar. Una oportunidad que, a diferencia de la idea convencional de desarrollo económico, no se basaba en el aumento de la productividad mediante el avance tecnológico, o en la formación de los trabajadores, sino que se organizaba en torno a la capacidad del gobierno para atraer y gestionar la relocalización de industrias en su territorio.

En conclusión, mientras se volvía común la idea de que el crecimiento capitalista requería de un Estado con autonomía enraizada, en Argentina, una provincia caracterizada como patrimonialista lograba captar inversiones, radicar industrias e incluso transformar su estructura productiva. Es decir, se señalaba la necesidad de contar con una burocracia calificada pero la que se desarrollaba era la economía de una provincia con cumplimiento relativo de las reglas formales, una administración pública que no distinguía entre el personal y el cargo, y bajo nivel de formación profesional de sus funcionarios. Este contraste interesa porque una potencial desviación de estrategias para la captación de inversiones (u otras políticas que requieren de articulación público-privada) podría señalar alternativas más eficientes en la implementación de políticas públicas no solo a nivel subnacional sino también nacional.

## Referencias

- Azpiazu, D. (1989). La Promoción de la Inversión Industrial en la Argentina: Efectos Sobre la Estructura Industrial. En *La Industria Argentina: Desarrollo y Cambios Estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. M. (1990). Cara y contracara de los grupos económicos: estados y promoción industrial en Argentina. En *Cara y contracara de los grupos económicos: estados y promoción industrial en Argentina*, pp. 189–189.
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1): 150–176. DOI: 10.1353/lar.2011.0013. En línea: [enlace](#).
- Bennett, A. y Checkel, J. T. (eds.) (2015). *Process tracing*. Cambridge University Press.
- Bianchi, M. F. (2013). The political economy of subnational democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina. Institut d'études politiques, Tesis, Paris. En línea: [enlace](#).
- Borello, J. A. (1989). *Desarrollo regional y promoción industrial: la experiencia riojana, 1980-1987*. En línea: [enlace](#).
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, 19(76):453. DOI: 10.2307/3466561.
- Centeno, M. A. (1994). Between Rocky Democracies and Hard Markets: Dilemmas of the Double Transition. *Annual Review of Sociology*, 20(1):125–147. DOI: 10.1146/annurev.so.20.080194.001013.
- Cepal (2001). *Panorama Económico Provincial*. En línea: [enlace](#).
- Chavez, R. B. (2003). The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces. *Comparative Politics*, 35(4):417. DOI: 10.2307/4150188. En línea: [enlace](#).
- Consejo Empresario Mendocino (1999). *Impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca*. Mendoza: CEM.
- Eaton, K. (2003). La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, pp. 499–518.
- Gatto, F. y Cetrángolo, O. Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa. Technical report, CEPAL, 2003. En línea: [enlace](#).
- Gerth, H. y Mills, C. W. (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Gervasoni, C. ¿Cuán democráticas son las provincias argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva. Technical report, Boletín de Política Comparada, 2009. En línea: [enlace](#).
- Giraudy, A. (2013). Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 48(1):51–80. DOI: 10.1007/s12116-012-9117-4.
- Guñazú, M. C. (2003). *The subnational politics of structured adjustment in Argentina: the case of San Luis*. Massachusetts Institute of Technology. En línea: [enlace](#).
- Gutman, G., Yoguel, G., Gatto, F., Quintar, A., y Bezchinsky, G. (1988). *Promoción industrial en La Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional*. Programa CFI-CEPAL PRIDRE. Documento de Trabajo, (16-CFI).
- Karamanef, L. y Salvia, A. (2019). ¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017). *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(3):71–93. En línea: [enlace](#).

- Karamaneff, L. E. (2021). Impacto de las políticas de descentralización productiva en Argentina. El caso de la promoción industrial en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. En *Nuevas tensiones de las democracias en América Latina*. LEMOS MÍDIA Editora.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y perspectiva*. CEPAL.
- Kosacoff, B. (2007). *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del Desarrollo Argentino*. Buenos Aires: Claves para todos.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2009). Variation in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science*, 12(1):115–133. DOI: [10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756).
- Mera, M. E. (2016). *National Democracies, Local Autocracies: The Uneven Democratization of Subnational Governments in Argentina and Brazil*. Georgetown University. En línea: [enlace](#).
- Morina, J. O. Características e impacto de la promoción industrial en la provincia de San Luis. Technical report, 1989. En línea: [enlace](#).
- Niedzwiecki, S. (2016). Social policies, attribution of responsibility, and political alignments: A subnational analysis of argentina and brazil. *Comparative Political Studies*, 49(4):457–498.
- Parsons, T. (1964). *Max Weber: The Theory of Economic and Social Organization*. New York: Free Press.
- Samper, J. (2006). *San Luis: Entre el atraso y el autoritarismo*. Editorial Dunken.
- Sawers, L. y Massacane, R. (2001). Structural Reform and Industrial Promotion in Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 33(1):101–132. DOI: [10.1017/S0022216X0005897](https://doi.org/10.1017/S0022216X0005897).
- Schvarzer, J. (1987). Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados. *Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración*, 90. En línea: [enlace](#).
- Stinchcombe, A. (1974). *Creating Efficient Industrial Administrations*. New York: Academic Press.
- Trocello, G. (2008). *La manufactura de ciudadanos siervos: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*. Nueva Editorial Universitaria.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica.

**Anexo: entrevistas realizadas**

<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo/Función</b>	<b>Fecha entrevista</b>
Alume Sbodío, Karim	Diputado Nacional por San Luis	6 de Diciembre de 2019
André, Martín	Ex presidente Cámara Industrial Villa Mercedes	25 de Noviembre de 2019
Barrionuevo, Horacio	Director Cámara Industrial Va. Mercedes	5 de Diciembre de 2019
Cacace, Alejandro	Diputado Nacional por San Luis	6 de Diciembre e 2019
Guiñazu, Ma. Clelia	Académica experta en el caso	17 de Mayo de 2019
Leal, Diego	Empresario. Unión Industrial Argentina	8 de Noviembre de 2019
Marinoni, Silvia	Consultora. Ex Directora de Industria de San Luis	4 de Diciembre de 2019
Mirengo, Eduardo	Presidente Cámara Industrial de San Luis	3 de Diciembre de 2019
Oropel, Néstor	Secretario General Sindicato UOYEP	6 de Diciembre de 2019
Ponce, Carlos	Diputado Nacional y ex Vicegobernador de San Luis	17 de Diciembre de 2019
Rodríguez Saá, Adolfo	Senador Nacional, ex Gobernador de San Luis y ex Presidente de la Nación	11 de Diciembre de 2019
Rovella, Edgar	Empresario – CEO CRAFMSA	5 de Diciembre e 2019
Zudaire, Hugo	Consultor. Experto en el caso. Integrante del Tribunal de Cuentas de San Luis	3 de Diciembre de 2019

**Fuente:** Elaboración propia.