

## ¿Políticas industriales (exitosas) sin capacidades estatales? El caso "imposible" de la provincia de San Luis en la Argentina

*(Successful) industrial policies without state capacities?  
The "impossible" case of the province of San Luis in Argentina*

Fecha de recepción: 14 de noviembre de 2022  
Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2022

Luis E. Karamanef\*

### Resumen

En este artículo se muestra cómo un estado sin burocracia calificada ni enraizamiento en el sector privado transforma su estructura productiva mediante un bypass burocrático. Éste consiste en la delegación informal de competencias burocráticas a un agente no institucionalizado con la finalidad de realizar tareas que el aparato estatal no tiene capacidad de llevar a cabo y, de esa manera, promover la llegada de inversiones a su territorio. Dado que las políticas de desgravaciones y ventajas impositivas para la relocalización de empresas son una constante en todo el mundo, el uso de estas herramientas extra-burocráticas pueden ser utilizadas como una forma de promover el desarrollo económico en territorios desfavorecidos. En el caso de Argentina, estas políticas se canalizaron a través del régimen de promoción industrial regional que otorgó subsidios para relocalizar empresas en provincias económicamente deprimidas. Para comprobar el argumento se muestra, mediante un rastreo de proceso (process tracing), cómo el gobierno de una provincia periférica transformó su estructura productiva en un plazo de diez años (1982-1992), al radicar una cantidad ingente de industrias en su territorio por medio de un bypass a su administración pública.

### Palabras Clave

Economía política - Política pública subnacional - Desarrollo territorial

### Abstract

This article shows how a state without a qualified bureaucracy or embeddedness in the private sector achieves the transformation of its productive structure by means of a bureaucratic bypass. This consists of the informal delegation of bureaucratic competencies to a non-institutionalized agent in order to perform tasks that the state apparatus does not have the capacity to carry out and, in this way, promote the arrival of investments in its territory. Since tax relief policies and tax advantages

---

\* Doctorando de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Argentina.  
ORCID: 0000-0002-8488-6229 - Correo electrónico: luis-karamanef@gmail.com

for the relocation of companies are a constant throughout the world, the use of these extra-bureaucratic tools can be used as a way to promote economic development in disadvantaged territories. In the case of Argentina, these policies were channeled through a regional industrial promotion regime that granted subsidies to relocate firms in economically depressed provinces. To test the argument, we show, by means of process tracing, how the government of a peripheral province transformed its productive structure in a period of ten years (1982-1992), by locating a huge number of industries in its territory through a bypass of its public administration.

## 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>. Como resultado de diferentes acuerdos entre gobiernos provinciales y nacionales se concedieron, a lo largo de los años y con distinto énfasis, incentivos arancelarios, financieros y tributarios tendientes a, por lo menos, aminorar estos ostensibles desequilibrios territoriales. Esto se canalizó mediante un régimen de promoción industrial regional, por el cual se otorgaban subsidios al capital, bajo el supuesto de que la radicación de nuevos emprendimientos productivos en las provincias menos desarrolladas se lograría mediante el aumento de las tasas internas de retorno de los proyectos de inversión.

De esta manera, mediante el régimen de promoción industrial regional, se implementó una política de descentralización productiva por la cual se brindaba asistencia a provincias económicamente no desarrolladas con el propósito de mejorar el empleo y acortar las tendencias a la concentración. Este sistema general de incentivos fiscales se extendió desde principios de la década de los ochenta en las provincias argentinas de Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan. 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. Entre 1983 y 1991, la economía de la provincia creció un 227%, a una tasa anual promedio cercana al 30% y el sector industrial representa, hasta hoy, más del 50% de su Producto Bruto geográfico (PBG). Esto aumentó tres veces su participación en la economía nacional y superó el promedio nacional de producto per cápita<sup>3</sup>.

La literatura clásica de economía política ha destacado dos condiciones importantes para la eficacia en la implementación de políticas públicas para el de-

---

<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 en las que de forma expresa manifiestan su adhesión a la República, 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>

<sup>3</sup> (CEPAL, 2003).

sarrollo económico. En primer lugar, se ha demostrado que burocracias con contratación meritocrática altamente selectiva y 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 estados (Johnson (1982), Nordlinger (1987), Amsden (1989), Schneider (1999) y Kholi (2004)). En segundo lugar, la idea de enraizamiento (Evans, 2012) señala que los vínculos formales e informales entre la burocracia y el sector privado facilitan la circulación de información entre ambos y permiten el establecimiento de compromisos creíbles entre ambos. De esta forma, la idea de autonomía enraizada sintetiza la necesidad de contar con la capacidad del Estado para fijar metas y movilizar recursos con el rol del sector privado en la organización del proceso productivo.

En ninguna de las numerosas investigaciones que se llevaron a cabo para indagar los efectos generales de la promoción industrial se da cuenta de la existencia de una burocracia weberiana en las provincias beneficiadas<sup>4</sup>. Por el contrario, se señala que 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 ello, esta investigación trata de responder: ¿cómo una provincia que no cuenta con recursos burocráticos calificados ni enraizamiento con el sector privado logra transformar su estructura productiva?

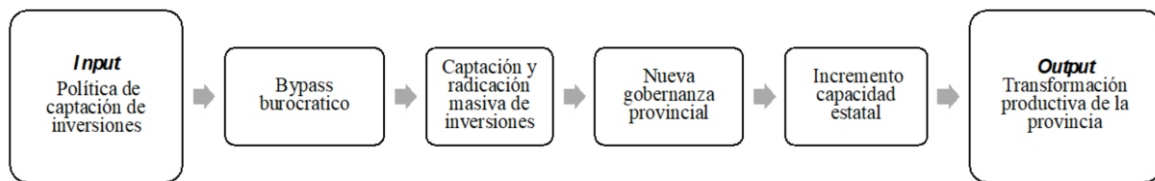
Para ello, se parte de la hipótesis de que tanto la capacidad burocrática como el enraizamiento con el sector privado pueden ser sustituidos – en la primera etapa del proceso de desarrollo – mediante un bypass a la administración pública. El concepto de bypass burocrático se refiere a la delegación informal de competencias a un agente no institucionalizado con la finalidad de realizar tareas que el aparato estatal no tiene intenciones o capacidad de llevar a cabo. Esto se debe a que en ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente y autoorientada, los lazos personales de los agentes no burocráticos constituyen una fuente de cohesión que permite reducir los costos de información y de transacción en el cumplimiento de determinados objetivos. La centralidad de los vínculos externos sugiere que la eficacia del bypass surge no solo de la capacidad técnica de las redes informales, sino de la complejidad y estabilidad de sus interacciones con los agentes del mercado.

Esto implica que estados sin autonomía enraizada pueden implementar estrategias de captación de inversiones que no requieran de una burocracia weberiana – en una primera etapa – sino una combinación de decisión política y el uso pragmático de recursos extra-burocráticos. Esto porque, dada su estrecha vinculación con el mundo empresario, los agentes privados de la red dotan al proceso de fiabilidad, predecibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso haciendo que las relocalizaciones lucen menos riesgosas para el empresariado. En este sentido, la articulación derivada del uso del bypass burocrático favorece la fluidez en el vínculo entre la élite gobernante, el personal directivo de las empresas es-

<sup>4</sup> (Azpiazu, 1989; CEPAL, 1989; Consejo empresario Mendocino, 1999; Eaton 2003; Gutman, G., Yoguel, G., Gatto, F., Quintar, A., & Bezchinsky, G. 1988; Borello, 1989; Sawers y Massacane, 2001; Schvarzer 1987), y del caso San Luis en particular (Behrend, 2011; Bianchi, 2016; Chávez, 2003; Gervasoni, 2009; Giraudy, 2010; Guiñazú, 2003; Mera, 2016; Niedwiczki, 2016; Karamaneff y Salvia, 2019; Samper, 2006; Trocello 2008)

tablecidas, los contratistas estatales y la clase empresarial que surge bajo el estímulo de las nuevas inversiones. Ante ello, la necesidad de cumplir con las demandas de esta nueva gobernanza aumenta las capacidades del Estado – mediante la reorganización administrativa y la creación de burocracia especializada – para agilizar los procedimientos y dotar de la infraestructura necesaria al proceso de transformación productiva.

*Cuadro 1: Mecanismo causal*



**Fuente:** Elaboración propia

Mediante la técnica de “rastreo de procesos” (process tracing) se traza el recorrido de la primera etapa de la promoción industrial en San Luis (1982-1992) para señalar como la implementación del bypass burocrático explica el diferencial en la cantidad de radicaciones industriales que alcanzó esta provincia. Para ello, luego de esta introducción, se presenta el apartado metodológico y en el tercero se encuentra el marco teórico. En el cuarto apartado, se desarrolla el concepto de bypass burocrático. En el quinto, se caracteriza el régimen de promoción industrial y, en el sexto, se presenta el caso de San Luis. Por último, en el séptimo apartado se encuentran las conclusiones preliminares de la investigación.

## 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 un bypass burocrático, la provincia de San Luis transformó su estructura productiva en el transcurso de diez 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 las 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 “puzzle” empíricos y que buscan una explicación que sea mínimamente suficiente de un resultado empírico en un caso histórico.

En este trabajo, el objetivo no es probar teorías generales ni elaborar explicaciones mínimamente suficientes de casos específicos (Collier 2010) sino que se

busca construir teoría, mediante la descripción de un mecanismo causal, que pueda ser generalizable más allá de un caso específico. En consecuencia, se utiliza el segundo tipo de process tracing. Esta variante comienza con el análisis empírico y realiza un análisis estructurado del mismo para detectar mecanismos causales hipotéticos que vinculen la causa al efecto. La diferencia con la comprobación de teoría es que se comienza por el análisis de los hechos para luego construir la teoría, en lugar de comenzar desde la teoría para luego ir hacia lo empírico.

Con el objetivo de comprobar la hipótesis planteada en este artículo, la mayor parte de los indicadores relevados de fuentes primarias se recolectaron a través de 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 relevaron en base a 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.

## Marco teórico

Esta investigación parte del supuesto de la existencia de un área de intersección entre las elites económicas y políticas, especializada en conectar las esferas del mundo estatal y el mundo empresarial. Este supuesto se vincula al concepto de circulación público-privada (Adolph, 2013; Hecló 1988; Maillet, González Bustamante y Olivares, 2017), el cual implica que determinados grupos de individuos desarrollan sus carreras laborales entre el Estado y el sector privado. Por lo general, la literatura (González-Bustamante, Maillet y Olivares, 2016; Canelo, Castellani y Gentile, 2018) analiza los beneficios que conlleva para el sector privado el acceso al gobierno, pero no suele considerar el uso que algunos gobiernos pueden hacer del mismo fenómeno. Por lo tanto, la idea de circulación público-privada es un punto de partida para analizar las diversas posibilidades de interacción entre ambas esferas, establecer hipótesis que la expliquen, incorporar la dimensión temporal de los diferentes procesos y abordar empíricamente, a través de la reconstrucción del vínculo, el alcance y la magnitud del fenómeno.

Siguiendo esta teoría, la circulación público-privada puede ayudar a movilizar el capital económico dado que los actores participantes se mueven con naturalidad y seguridad en varios mundos simultáneamente, a la vez que gracias al control que ejercen sobre el conocimiento de dichos mundos tienen la capacidad de mediar entre ellos y maximizar su posición. Dado que el conocimiento como recurso de poder no es neutral y es utilizado como uno de los insumos más importantes para la producción de la sociedad misma (Savage y Williams, 2008), se trata de profesionales expertos que pueden movilizar conocimiento y normalizar visiones.

Por un lado, estos individuos tienen la experiencia, es decir conocen por dentro la operatividad de las empresas privadas, pudiendo orientar de mejor forma la acción estratégica de los gobiernos que deben regirse por las acciones de aquellas. Por otro lado, son poseedores del "know-how", el conocimiento acumulado de procesos, criterios y estándares que son claves a la hora de pensar la posible relocalización de una industria. Por último, estos individuos acarrear consigo

un set de contactos o de capital social, esto es, otros individuos a quienes contactar, consultar o contratar en el futuro a la hora de recibir consejo oportuno y eficiente sobre cómo orientar la acción del gobierno ante el empresariado.

En este sentido, es el acceso a la elite empresaria, el sentido de pertenencia común, la capacidad de ajustarse a los cánones, lo que configura una zona de interacción que, a su vez, es codificada y vendida como un servicio. Por lo tanto, resulta útil fijar una mirada sobre cómo determinados individuos se constituyen como piezas clave del mapa del poder en una sociedad. Para ello, se trata de encontrar los criterios relevantes para distinguir, dentro de las elites, aquellos grupos que se ocupan de conectar las esferas y, de esta manera, aumentar las probabilidades de obtener beneficios concretos de dichas conexiones.

Esta circulación y sus potenciales intercambios fueron siempre analizados bajo la perspectiva empresaria, en el sentido de cómo el sector privado buscaba influir e incidir en los procesos decisorios de la administración pública. Probablemente el caso más reconocido sea el llamado fenómeno de "puerta giratoria" que alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Canelo y Castellani (2016) señalan que puede darse en estas direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados por el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (puerta giratoria recurrente).

Pero ¿es posible que ocurra un fenómeno similar pero guiado no por el empresariado o por el interés de los grupos de individuos particulares sino por las autoridades estatales? ¿Existe la posibilidad de que los gobiernos acudan a una estrategia similar y utilicen estos servicios para aceitar el vínculo con los empresarios? ¿Es posible que ante la ausencia de una burocracia competente y enraizada con el sector privado se promueva el vínculo con el empresariado por canales alternativos? A partir de estos interrogantes, se desarrolla el concepto de bypass burocrático con el objetivo de dar respuesta a estas inquietudes

## Bypass burocrático

Un bypass es una delegación informal de competencias burocráticas a un agente no institucionalizado con la finalidad de realizar tareas que el aparato estatal no tiene capacidad de llevar a cabo (Karamanef, 2021). Esto se debe a que en ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente y autoorientada, 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. En materia de desarrollo económico, 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 particulares.

Dado que algunos gobiernos no siempre cuentan con los recursos óptimos para la implementación de una política eficaz para el desarrollo económico (burocracia calificada y enraizada en el sector empresario), la elite gobernante encuen-

tra una alternativa para la implementación de una política de su interés en estos intermediarios del sector privado. Los líderes de los gobiernos acuden a estas individuos u organizaciones con el objetivo de articular recursos (información, contactos), influir en la acción del empresariado y facilitar los acuerdos entre ambos sectores. Estos intermediarios acreditan mayores niveles de formación, – generalmente consultores, estudios jurídicos contables y/o financieros – y mantienen vínculos estrechos entre ellos y con la dirigencia política (provenientes de las mismas elites y redes profesionales) lo que les permite niveles mayores de fluidez en la coordinación de acciones.

Estas estructuras de intermediarios son, al mismo tiempo, políticas y operativas porque pueden influir en las decisiones del empresariado sobre el destino de radicación de sus empresas, en las decisiones del gobierno sobre los sectores y/o empresarios a los cuales incentivar y, al mismo tiempo, proporcionar apoyo material e información sobre las condiciones económicas, políticas y/o productivas de la provincia o del sector involucrado.

Además, estos individuos u organizaciones suelen no ser retribuidos en forma directa por los gobiernos, sino que sus incentivos económicos están dados por la venta de sus servicios específicos – contables, jurídicos y/o financieros – al empresariado cuando se relocalizan o bien, por fondos no legales. Por otro lado, en términos materiales, estas retribuciones suelen ser mayores a los potenciales ingresos de un salario de administración pública por lo que el interés en incorporarse – de manera formal – a la burocracia no es un incentivo (al menos no en una primera instancia). De esta manera, los incentivos para su involucramiento radican en el interés (privado) económico de estos grupos de intermediarios y las ganancias que obtienen de los procesos de relocalización.

Por otro lado, dado que requieren de la posterior aprobación de los líderes políticos para gestiones administrativas o seguir operando con nuevas relocalizaciones, la preocupación de cada intermediario por lo que los funcionarios piensan de él conduce a una mayor adhesión a las normas de comportamiento. En este sentido, la movilización de inversiones permite la formación de vínculos más fuertes con el empresariado, mejorando la comunicación y, por tanto, la eficacia gubernamental. De esta manera, se genera un sentido de compromiso con el objetivo de radicar más inversiones y un "espíritu de cuerpo" que promueve y refuerza el buen rendimiento de este entramado.

Por lo tanto, esta política de captación de inversiones no requiere – en su primera etapa – una burocracia weberiana sino una combinación de decisión política y el uso pragmático de recursos extra-burocráticos. Esto se produce dada la conformación de una red informal de profesionales que, en una primera instancia, funcionan como conectores entre un pequeño grupo de altos funcionarios y los dueños y gerentes de compañías. En este sentido, dada su estrecha vinculación con el mundo empresario, los operadores de la red dotan al proceso de fiabilidad, predecibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso de modo que las relocalizaciones parezcan menos arriesgadas.

El uso del bypass permite suplir no solo la falta de una burocracia weberiana sino muy especialmente el enraizamiento del que carece un aparato estatal sin ningún tipo de tradición ni cercanía con el sector privado. De esta manera, el uso de redes informales le permite condensar burocracia y enraizamiento mientras que la

autonomía es conservada por el gobierno al reservar la orientación general del proceso. En este sentido la centralidad de los vínculos externos sugiere que la eficacia del bypass surge 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, esto no implica que el estado no requiera luego la conformación de una burocracia weberiana, sino que algunas funciones específicas son 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 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 puede extenderse en el tiempo, sino que funciona como un instrumento eficiente para la búsqueda y atracción impulsando la acumulación de capital industrial y luego se transforma para abordar los problemas y oportunidades generados por el éxito de su funcionamiento. La llegada de las inversiones puede funcionar como un motor que pone en funcionamiento al Estado, creando o agilizando estructuras públicas capaces de brindar los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la nueva matriz económica.

En este punto, el uso del bypass burocrático promueve la creación de una ruta alternativa en la que se ve facilitada la coordinación entre la élite gobernante local, los potenciales inversores y – una vez radicados – el personal directivo de las empresas, los contratistas estatales y la clase empresarial que surge bajo el estímulo de la inversión pública y privada. En otras palabras, de manera temporal y con la dirección política de un gobierno autónomo, un bypass burocrático puede facilitar la conformación de un entramado de actores colectivos con la sustentabilidad política, social y económica necesaria para la transformación productiva de un estado sin burocracia weberiana ni enraizamiento con el empresariado.

## El régimen de promoción industrial

El régimen de promoción industrial regional fue una política de descentralización productiva en Argentina por el cual se 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>5</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:

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;

---

<sup>5</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.



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).

Por primera y única vez en la historia de la política industrial del país, se les otorgaba a los gobiernos provinciales el rol de autoridad de aplicación del régimen de promoción industrial. De esta manera se les proporcionaba un mayor nivel de autonomía en la planificación económica y, por ende, más responsabilidad en el desarrollo de sus estructuras productivas. Así, 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 vigente en el país<sup>6</sup>, 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.

Sin embargo, si bien la autoridad formal puede cambiar de un día para otro, la capacidad necesaria para hacer uso de las nuevas facultades transferidas requiere otros tiempos. En este sentido, dadas las mencionadas características de la política de promoción industrial, la importancia de tener una burocracia provincial eficiente no radicaba tanto en su capacidad administrativa para evaluar y aprobar proyectos sino en la capacidad para promover la llegada y radicación de industrias en el territorio. Por ello, el análisis aquí realizado intenta explicar cómo los gobiernos de provincias periféricas pueden desarrollar (o no) vínculos estrechos con el sector privado para promover las relocalizaciones en sus territorios. Esto se debe a que las decisiones empresarias para la relocalización de activos no se basan, exclusivamente, en incentivos fiscales sino que incluye diferentes componentes político, sociales, burocráticos, organizacionales.

En este punto, como muestra Borello (1988), muy pocas empresas deciden de la nada acogerse a un régimen de incentivos fiscales para esas relocalizaciones. Antes de esta decisión hay, en general, una coyuntura previa que se relaciona con la estructura de producción y acumulación y que se resuelve a través de una decisión que tiene un impacto espacial. Una vez que hay una decisión de acogerse a un régimen de promoción – además del nivel de incentivos que ofrecen las distintas jurisdicciones – se consideran otros factores: desde la actitud de los organis-

---

<sup>6</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).

mos y funcionarios públicos a cargo de la política de promoción y el nivel de calificación de los trabajadores, hasta los servicios de salud y recreación disponibles para quienes allí se radican.

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 una verdadera ventana de oportunidad para el desarrollo económico de las provincias promocionadas<sup>7</sup>. En este punto, el bypass burocrático era la alternativa posible en provincias sin administraciones públicas calificadas ni enraizamiento con el sector privado dado que – en ausencia de un tipo de burocracia coherente y autoorientada – los lazos personales de los operadores privados constituyeron una fuente de cohesión que permitía reducir los costos de información y de transacción en el cumplimiento de los objetivos establecidos por la conducción política del gobierno de la provincia.

## El caso San Luis

Si bien las cuatro provincias experimentaron cambios importantes derivados de la implementación del régimen de promoción industrial<sup>8</sup>, los datos sobre el costo fiscal de la promoción 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 (ver cuadro 1). 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 cuadro 2).

En este sentido, 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 presenta, hoy, un considerable grado de diversificación que comprende desde el procesamiento de productos agrope-

<sup>7</sup> Por el régimen de coparticipación federal vigente en el país, la provincia que actuaba como autoridad de aplicación otorgaba beneficios tributarios de impuestos federales – reduciendo la renta disponible para el Tesoro Nacional y el del resto de las provincias – mientras favorecía la localización de inversiones en su propio territorio. 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.

<sup>8</sup> 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 (CEPAL, 2003).

cuarios 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). A partir de ello, 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. Estos mismos estudios (Bianchi, 2013; Sawers y Massacane, 2001) aseguraban además 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<sup>9</sup>.

El argumento alternativo entiende que la fluidez en el vínculo entre las autoridades locales y el empresariado que se radicó 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>10</sup>.

Sin embargo, 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

<sup>9</sup> En estudios anteriores (Karamanef y Salvia, 2019; Karamanef, 2019; Karamanef, 2021) se puso a prueba este argumento y 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 evidencia 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

<sup>10</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.

un actor clave del proceso: el empresariado. 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 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 ni con el nivel de enraizamiento suficiente con el sector privado para promover la llegada de empresas<sup>11</sup>.

Ante esta situación, el gobierno decidió tercerizar de manera informal la búsqueda de inversiones en actores privados – por lo general, estudios jurídicos/contables – que constituirían verdaderas redes no institucionalizadas de intermediación con los empresarios. Estos operadores ofrecían la gestión rápida de los decretos de radicación<sup>12</sup> 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 ca-

<sup>11</sup> Sobre la burocracia en San Luis, ver Samper (2006).

<sup>12</sup> El decreto de radicación era el acto administrativo emanado del Poder Ejecutivo provincial que aprobaba las exenciones fiscales del régimen de promoción industrial a las empresas que se radicaban en las provincias.

pacidad 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>13</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.

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 – realizara 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.

Por otro lado, 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.

---

<sup>13</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 (Guiñazú, 2003).

*Cuadro 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
San Juan					0,4	4,3	7,5	5,8	9,9
San Luis				0,6	12,0	36	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	89,1	70,0	41,5	36,4	20,5	2,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**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.

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

Sectores	PBG por sectores	
	1980	1990
<b>Año</b>		
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
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

## Captación y radicación de inversiones

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>14</sup>. Esta situación recién cambiaría en diciembre de 1983, con la transición democrática y la decisión del nuevo gobernador electo, Adolfo Rodríguez Saá<sup>15</sup>, de tercerizar de manera informal la búsqueda de inversores y centralizar la autoridad política para la aprobación de los proyectos.

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 empresario 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 empresario.

A partir de una serie de entrevistas realizadas en el marco de esta investigación surgió con 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. En palabras del entonces gobernador de la provincia "la promoción era como ver caer Maná del cielo y había que aprovecharlo"<sup>16</sup>. 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 radicaciones 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".

## Nueva gobernanza

Con el objetivo de obtener los beneficios fiscales, las grandes empresas no relocalizaban la totalidad de los procesos productivos sino que los fragmentaban y trasladaban 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>17</sup> que tenían a cargo la tarea de montar las fábricas.

<sup>14</sup> Entrevista con integrante del Comité evaluador durante el gobierno de facto y, luego, funcionario del Ministerio de Industria en democracia.

<sup>15</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>16</sup> Adolfo Rodríguez Saá en entrevista con el autor (2019)

<sup>17</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.

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 siguieran 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>18</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>19</sup> eran evaluados exclusivamente por el gobierno provincial, los interme-

<sup>18</sup> Entrevista con ex gerente de Glucovil SA y ex presidente de la Cámara Industrial de Villa Mercedes. Ing. Martín André (2020).

<sup>19</sup> Un millón de dólares, aproximadamente.



diarios del bypass aconsejaban a los empresarios fragmentar los proyectos para asegurar su aprobación por el gobierno provincial y en el menor tiempo posible.

Tal vez, el caso más paradigmático de fragmentación sea el de la empresa siderúrgica Acindar<sup>20</sup>, que encaró un proceso de desintegración productiva de su planta de la provincia de Santa Fe<sup>21</sup>. Como señalan Lozano, Azpiazu y Basualdo (1991), 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<sup>22</sup>. 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>23</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>24</sup>. Esto forzaba a las empresas del mismo sector a pensar en la relocalización como una alternativa para poder competir con las industrias radicadas en las provincias promocionadas. En este punto, la rapidez en la estrategia del bypass burocrático 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.

<sup>20</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>21</sup> Para ello trasladaron 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 (Fardernet 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>22</sup> Fueron 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.); Garovaglio y Zorraquín (Electrónica San Luis S.A., Saiar-Hheen); Banco de Galicia (Plavinil Argentina S.A.); Ledesma (Glucovil, Govil); Drean (Drean San Luis S.A.); Bunge y Born; Zanella; Georgalos; Bagley; Eguimad S.A..

<sup>23</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>24</sup> Este fue el caso, por ejemplo, de la industria de la pintura, donde el principal fabricante del país (Sintoplast 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 sus precios." Entrevista con Eduardo Mirengo (2019).

## Capacidad estatal

El uso del bypass burocrático no significaba que el estado no requirió el desarrollo de capacidades estatales para promover el desarrollo económico de la provincia sino que algunas funciones específicas fueron temporalmente suplidas ante la ausencia de determinadas condiciones burocráticas. En este punto, el factor clave para determinar el correcto funcionamiento del bypass estuvo dado por su temporalidad: las densas redes de conexión sin una sólida estructura interna robusta hubiesen dejado al Estado incapaz de resolver los problemas de acción colectiva, de trascender los problemas individuales y superar 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.

Por ello, 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 directa o indirectamente del estado 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.

Para ello, la administración de la provincia 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. En este sentido, la captación de las inversiones, por parte de los operadores privados, obligaba a las autoridades gubernamentales a negociar luego con los empresarios el otorgamiento de los decretos.

En esa instancia, lograr una mayor radicación de fábricas necesitaba que, una vez que el empresario decidiera la relocalización, se pusieran en movimiento los organismos estatales encargados de la aprobación de los decretos de radicación. Para ello, apenas asumió el gobierno de Rodríguez Saá, en 1983, se creó el Ministerio de Industria encargado de la aprobación de los tramites de radicación<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Alberto Rodríguez Saá – en ese entonces senador nacional y actual gobernador de la Provincia – 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 con el gobierno, evitando así los retrasos burocráticos en el proceso de aprobación de los proyectos” 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).

En simultáneo, sobre la administración pública, se desplegó una agresiva estrategia para equilibrar 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, 2003). 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 cuadro 3).

La activación del aparato estatal no solo implicaba la gestión administrativa para el otorgamiento de los beneficios fiscales a las empresas sino que también requería resultados en materia de infraestructura para los nuevos trabajadores que se asentaban en búsqueda de oportunidades laborales. Esta transformación se observa, por un lado, en los datos de crecimiento relativo intercensal, 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 (ver cuadro 4). Y, por el otro, en un incremento del 50,3%<sup>26</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.

El aumento en la capacidad del estado provincial también se observa la en provisión de bienes públicos ligado a infraestructura vial, urbana, de energía y transporte. Esto incluyó desde la creación de una nueva ciudad (La Punta) hasta escuelas, hospitales, centros de salud, diques, acueductos, plantas potabilizadoras, la provisión de servicios, (agua, luz y gas, comunicaciones e información), el ordenamiento territorial de áreas turísticas, tareas de forestación, señalización, la construcción de rutas y caminos (autopista ruta 7, rutas nacionales N° 7, N° 9, N° 146, N° 147, N° 148 y rutas 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>27</sup>.

*Cuadro 3: Población empleada en San Luis. Variación por sector (En porcentajes). 1980-1991*

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

**Fuente:** INDEC, San Luis. Censo 1991

<sup>26</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).

<sup>27</sup> Para un análisis pormenorizado de las obras de infraestructura en la Provincia y su impacto en la urbanización local ver Segovia, M. C. (2012). El desarrollo urbanístico y espacial de San Luis/Cuyo-Argentina en la segunda mitad del siglo XX: Hacia un modelo de diferenciación socio-espacial y funcional de una ciudad mediana.

*Cuadro 4: 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. Pedernera	50992	70196	37,7
J. Daract	Gral. Pedernera	6346	7967	25,5
Merlo	Junín	3325	6617	99
La Toma	Pringles	4320	5419	25,4
Quines	Ayacucho	3332	4364	31
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 Esperanza	Gob. Dupuy	1534	1771	15,4
Luján	Gob. Dupuy	1348	1600	18,7
Candelaria	Ayacucho	1230	1481	20,4
<b>Total</b>		<b>158055</b>	<b>216386</b>	<b>36,9</b>

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

## 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.

Esta investigación 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 nueva gobernanza 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 fis-

cales) 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, predecibilidad, 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 intermedirios 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 periférica 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.

## Bibliografía

Azpiazu, D. (1989). La Promoción de la Inversión Industrial en la Argentina: Efectos Sobre la Estructura Industrial. B. Kosacoff and D. Azpiazu, *La Industria Argentina: Desarrollo y Cambios Estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Azpiazu, D., & Schorr, M. (2011). La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales. *Realidad económica*. N 259 (2011).
- Bianchi, M. F. (2013). The political economy of sub-national democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina (Doctoral dissertation, Paris, Institut d'études politiques).
- Behrend, J. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level: Provincial closed games in Argentina. *Latin American Research Review*, 150-176.
- Bill Chavez R. (2003) The Construction of the Rule of Law in Argentina. A tale of two provinces. En *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 4 (Jul., 2003), pp. 417-437. Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York. EEUU.
- Borello, J. A. (1989). Posibilidades y limitaciones de una vieja herramienta de desarrollo regional: el caso de la promoción industrial en la provincia de La Rioja; 1980-1987: informe final.
- Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo económico*, 453-475.
- Cao, H. A. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios.
- Canelo, P. V., Castellani, A. G., & Gentile, J. N. (2018). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018).
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (276), 48-61.
- Centeno, M. A. (1994). Between rocky democracies and hard markets: dilemmas of the double transition. *Annual Review of Sociology*, 20(1), 125-147.
- Cetrángolo, O. & Gatto, F. (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa* (Vol. 14). United Nations Publications.
- Doner, R. F., Ritchie, B. K., & Slater, D. (2005). Systemic vulnerability and the origins of developmental states: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective. *International Organization*, 327-361
- Eaton, K. (2003). La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 499-518.
- Gatto, F., & Cetrángolo, O. (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa*. CEPAL.
- Gervasoni C. (2009). ¿Cuán democráticas son las provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva. En *Boletín de Política Comparada*. Edición N°1.
- Giraudy A. (2010) Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico. En *Studies in comparative international development*. Vol 4; n° 2. Springer. Cambridge. EE.UU.
- Giraudy A. (2013). La política territorial de la democracia subnacional. En *Journal of Democracy en Español*. 2011; N°3 (Julio). Pp: 42-57.
- Gonzalez, L y Del Tredici R. (5 de mayo de 2019) Al amigo, todo. Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/191629-al-amigo-todo> [consultado en Marzo de 2021]

- Guiñazú, M. C. (2003). The subnational politics of structured adjustment in Argentina: the case of San Luis (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Karamanef, L. E. (2019). Fábricas sin ruedas. El fin de la promoción industrial y el mito del abandono masivo: el caso San Luis (2005-2017). *ceehd*, 11.
- Karamanef, 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 el libro *Nuevas tensiones de las democracias en América Latina*. DALC-ALACIP. Editorial: LEMOS MÍDIA Editora. Belo Horizonte, 2021 (En prensa)
- Karamanef, L. E. (2021). Un bypass a la administración pública. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 7(2), 50-63.
- Karamanef, L., & 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.
- Kosacoff, B. (2007). *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del Desarrollo Argentino*. Buenos Aires: Claves para todos. Colección dirigida por José Nun. Capital Intelectual.
- Latinoamericanas, F. D. I. E. (2000). *La economía oculta en la Argentina*. FIEL, Buenos Aires.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133.
- Mendocino, C. E. (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*. CEM. Mendoza.
- Mera, M. E. (2016). *National Democracies, Local Autocracies: The Uneven Democratization of Subnational Governments in Argentina and Brazil* (Doctoral dissertation, Georgetown University).
- Ministerio del Interior. Secretaría de asistencia para la Reforma Económica Provincial. 1996. "Costo fiscal de la promoción industrial." Buenos Aires
- Morina, J. O. (1989). *Características e impacto de la promoción industrial en la provincia de San Luis*.
- Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001. Disponible en [www.eclac.cl/argentina](http://www.eclac.cl/argentina)
- Samper, J. (2006). *San Luis: Entre el atraso y el autoritarismo*. Editorial Dunken.
- Sawers, L., & Massacane, R. (2001). Structural reform and industrial promotion in Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 33(1), 101-132.
- Schvarzer, J. (1987). *Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados* (Vol. 90). Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Segovia, M. C. (2012). *El desarrollo urbanístico y espacial de San Luis/Cuyo-Argentina en la segunda mitad del siglo XX: Hacia un modelo de diferenciación socio-espacial y funcional de una ciudad mediana*.
- Strada Rodríguez, J. (2019). *La industria siderúrgica en Argentina: reestructuración productiva y tercerización laboral (1990-2017)*.
- Zudaire, H. E. (2003). *incentivos Tributarios y el Costo Fiscal de la promoción industrial*.