



## **Doctorado en Ciencia Política**

### **¿Desarrollo económico sin capacidades estatales?**

#### **El caso de la promoción industrial en Argentina (1982- 1992)**

Candidato a Doctor: Luis Esteban Karamaneff

Correo electrónico: [luis-karamaneff@gmail.com](mailto:luis-karamaneff@gmail.com)

Directora: Jacqueline Behrend

CAMPUS MIGUELETE - Av. 25 de Mayo 1021, San Martín, Buenos Aires, Argentina

EDIFICIO VOLTA - Av. Roque Sáenz Peña 832 1° piso, CABA, Argentina

[epyg@unsam.edu.ar](mailto:epyg@unsam.edu.ar) - [www.unsam.edu.ar](http://www.unsam.edu.ar)

## **RESUMEN**

Esta tesis propone una teoría para explicar cómo una provincia que no cuenta con recursos burocráticos calificados ni enraizamiento con el sector privado logra transformar su estructura productiva. El argumento de la investigación es que tanto la falta de capacidad burocrática como la ausencia de enraizamiento con el sector privado pueden ser sustituidos, en una primera etapa del proceso de desarrollo, por un bypass a la administración pública. El concepto de bypass burocrático se refiere a la delegación informal de competencias a un agente externo con la finalidad de que realice tareas que el aparato estatal no tiene capacidad o intenciones de llevar a cabo.

La contribución principal de esta tesis es la de demostrar cómo se generan capacidades estatales para promover el desarrollo económico territorial mediante la combinación de decisión política y el uso pragmático de recursos por fuera de la administración pública en casos que carecen de autonomía enraizada (Evans, 1995). Esto se debe a que en ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente y autoorientada, los lazos personales de los agentes externos constituyen una fuente de cohesión que permite reducir los costos de información y de transacción en el cumplimiento de determinados objetivos. Esto señala que la eficacia del bypass surge no solo de la capacidad técnica de las redes informales sino, fundamentalmente, de la complejidad y estabilidad de sus interacciones con los agentes del mercado.

En la tesis, mediante la técnica de process tracing, se realiza una comparación entre cuatro provincias semejantes que implementaron la misma política y obtuvieron resultados

divergentes. Se analizan dos casos en profundidad, San Luis y La Rioja, en los que se acudió a la estrategia de bypass burocrático y otros dos a modo de shadow cases, Catamarca y San Juan, donde la implementación fue realizada por la Administración Pública. En las conclusiones, además del concepto de bypass burocrático se destacan otros cuatro aportes de la tesis 1) la relevancia que pueden tener los agentes externos al Estado para que éste cumpla una función central de desarrollo, 2) la idea de que puede haber "equivalentes funcionales" que, aunque fuera del Estado, resuelvan los problemas de información y limitaciones de capacidades a los gobernantes. 3) la potencialidad de las instituciones informales en los procesos de desarrollo económico, 4) la importancia del fortalecimiento de capacidades estatales para la sostenibilidad del proceso de desarrollo económico.

## **AGRADECIMIENTOS**

Alguna vez, la escuché a mi Madre decir que la política implica un saber. Por eso, el más profundo agradecimiento es para ella, que me dio un sentido al querer aprender.

A mi padre, por sus desafíos constantes y haber despertado en mí el espíritu crítico que requiere esta profesión.

A mi directora de tesis, Jacqueline Behrend, por la paciencia con la que me mostró que constancia y rigurosidad también se enseñan con afecto.

A mi maestro, Agustín Salvia, que me guía desde que empecé y nunca deja de enseñarme.

A Carlos Acuña, a quien admiro profundamente, por la humildad con la que transmite su inmensa sabiduría.

A mi amigo Gabriel Kessler, por sus consejos que no se limitaron a esta tesis ni a la academia.

A Ximena Simpson, en quién encontré una forma de ver el mundo y de vivir la profesión que estoy orgulloso de compartir.

A Mario Navarro, por su enorme generosidad, el tiempo y la dedicación con la que me señaló dónde ver lo que estaba buscando. Este trabajo se lo debo a él.

A Vicky Murillo, por darme la posibilidad de vivir los tiempos más estimulantes para pensar esta tesis. Y con ella, a todo el equipo de ILAS de la Universidad de Columbia.

A Ricardo Gutiérrez, por las lecturas atentas, los comentarios precisos y el método riguroso con el que nos enseña a trabajar. Por la bondad con la que lo transmite.

A la Escuela de Política y Gobierno (EPyG) de la Universidad Nacional de San Martín, mi casa, mi comunidad.

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), por financiar mi trabajo y permitirme ser uno sus orgullosos miembros. Con el deseo -siempre presente- de devolver todo lo que me brinda.

A los docentes del Doctorado, Marcelo Cavarozzi, Sebastián Mazzuca, Tomas Bril, Gabriela Delamata, Lucas González y Rocío Annunziata, por la dedicación, el esfuerzo y la exigencia con la que nos formaron.

A mis compañeros, Alita Lizbona Cohen, Nevia Vera, Fran Olego, Facu Cruz y Brenda Fernández por las conversaciones estimulantes y las risas cómplices.

A Julio Saguir, por abrir camino y mostrarnos que era posible.

A Berenice Rubio, Santiago Poy, Noel Fachal, Ramiro Robles y todo el equipo del Observatorio de la Deuda Social de la Deuda Argentina de la UCA por su inestimable ayuda y hospitalidad en los primeros años en Buenos Aires.

A Victoria Ortiz de Rozas, Penélope Vaca Ávila, Augusto Abdulhadi, Iván Jacobsohn, Lucas Figueroa, integrantes del Área de Política Subnacional y Relaciones Intergubernamentales de la EPyG por los diálogos francos con los que me ayudaron a mejorar esta investigación.

A Paula Kohn y todo el equipo de administración de la EPyG que nos hacen todo más fácil.

Al equipo, docentes y compañeros del CESPI y la Universidad de Roma Tre, por el último año, cuando terminaba esta tesis y sus consejos eran cada vez más útiles.

A Raúl Zaffaroni y Ale Gandulfo, por la confianza para empezar.

A Pili Arechaga, por la alegría y solidaridad cuando viajaba cada mes.

A Cecilia Garibotti, por su aliento y motivación, primero. Por ayudarme a darle forma a mi deseo, después.

A Hugo Zudaire por sus buenas referencias, sus conversaciones inteligentes y amabilidad para mostrarme San Luis.

A Augusto y Lili, por ayudarme a volar. Siempre en mi corazón.

A Funes, mi compañero de aventuras. Cada página de esta tesis fue escrita con él, al lado.

A Andrea Delbono, por cada charla, viaje, mensaje y llamada. Por las risas y su cariño. Por la dulzura y bondad con la que responde cada uno de mis dislates. Porque vivimos lejos y, sin embargo, no podemos estar más cerca. Su amistad es lo más valioso de todos estos años.

A Martín, por mostrarme que puedo ser la mejor versión de mí mismo.

Buenos Aires, noviembre de 2022.

<b>ÍNDICE</b> .....	7
<b>LISTADO DE ACRÓNIMOS</b> .....	12
<b>LISTADO DE CUADROS Y GRÁFICOS</b> .....	14
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	17
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	32
<b>Capacidades estatales, empresarios y desarrollo subnacional en Argentina</b>	
1.1 Planteamiento del problema .....	32
1.2 Presentación de hipótesis .....	36
1.3 Estado de la cuestión .....	40
1.3.1 Patrimonialismo .....	47
1.3.2 Autonomía enraizada .....	50
1.3.3 Gobernanza .....	53
1.3.4 Circulación público-privada .....	56
1.4 Marco analítico .....	59
1.4.1 El concepto de bypass burocrático .....	61

1.5 Selección de casos .....	65
------------------------------	----

1.6 Metodología.....	67
----------------------	----

<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>72</b>
-------------------------	-----------

### **Las políticas de descentralización productiva en Argentina**

2.1 Antecedentes .....	76
------------------------	----

2.2 La promoción industrial regional .....	79
--	----

2.3 Las cuatro provincias: Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis .....	82
---	----

2.4 Autoridad de aplicación: valor e importancia .....	89
--	----

2.5 El bypass burocrático como alternativa .....	92
--	----

2.6 Conclusiones.....	94
-----------------------	----

<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>98</b>
-------------------------	-----------

### **San Luis: bypass hacia una nueva gobernanza**

3.1 Captación y radicación de inversiones .....	109
---	-----

3.2 Nueva gobernanza .....	116
----------------------------	-----

3.3 Capacidad estatal .....121

3.4 Conclusiones .....128

**CAPÍTULO 4** .....132

**La Rioja: bypass condicionado y una industrialización limitada**

4.1 Bypass condicionado .....135

4.1.1 El rol de la SEDE .....139

4.2 Captación y radicación limitada de inversiones.....144

4.3 Consolidación de la gobernanza vigente .....153

4.4 Conclusiones .....159

**CAPÍTULO 5** .....161

**Catamarca y San Juan en perspectiva comparada: intervención, compensación y la apuesta por los recursos propios**

5.1 El caso de Catamarca. La implementación a cargo de la administración pública .....165

5.1.1 Incremento marginal de la industria. Conducción errática e intervención federal.....171

5.2 El caso de San Juan. La implementación condicionada por el empresariado local .....	177
5.2.1 Modernización y compensación .....	181
5.3 La apuesta por los recursos propios .....	185
5.4 Conclusiones .....	189
<b>CAPÍTULO 6 .....</b>	<b>191</b>
<b>Conclusiones</b>	
6.1 El concepto de bypass burocrático como contribución.....	193
6.2 Otros aportes.....	197
6.3 Hallazgos de los casos.....	201
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>208</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>224</b>



## **LISTADO DE ACRÓNIMOS**

AF: Alianza Federal

CFI: Consejo Federal de Inversiones

CNE: Censo Nacional Económico

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEUR: Centro de Estudios Urbanos y Regionales

CIVM: Cámara de Industria de Villa Mercedes

FCyS: Frente Cívico y Social

FIP: Frente de Izquierda Popular

FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda

FOPROVI: Fondo Provincial de la Vivienda

FRAL: Frente Amplio de Liberación

FUNIF: Fundación para la Integración Federal

FUSC: Frente de Unidad y Solidaridad Constituyente

IDH: Índice de Desarrollo Humano

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INV: Instituto Nacional de Vitivinicultura

LVP: La Voz del Pueblo

MAS: Movimiento al Socialismo

MPL: Movimiento Patriótico de Liberación

MID: Movimiento de Integración y Desarrollo

MN: Movimiento Nacional

MPC: Movimiento Popular Catamarqueño

ONG: Organización No Gubernamental

PB: Partido Bloquista

PDC: Partido Demócrata Cristiano

PI: Partido Intransigente

PJ: Partido Justicialista

PSD: Partido Socialista Democrático

PBA: Provincia de Buenos Aires

PBG: Producto Bruto Geográfico

PBI: Producto Bruto Interno

SEDE: Secretaría de Estado de Desarrollo

SICE: Secretaría de Industria y Comercio Exterior

UCeDé: Unión del Centro Democrático

UCR: Unión Cívica Radical

UIA: Unión Industrial Argentina

US: Unidad Socialista

## **LISTADO DE CUADROS Y GRÁFICOS**

Gráfico 1: Mecanismo causal

Gráfico 2.1: Esquema de la estructura organizacional con autoridad de aplicación en el gobierno central

Gráfico 2.2: Esquema de la estructura organizacional con autoridad de aplicación delegada

Cuadro 2.1: Participación de las provincias promocionadas en comparación con el resto de provincias del país en el costo fiscal teórico total del sistema de incentivos fiscales regionales, 1980 – 1988 (en porcentajes)

Gráfico 2.3: Esquema de la estructura organizacional con bypass burocrático

Cuadro 3.1: Participación de las provincias en el “costo fiscal teórico” total del sistema de incentivos fiscales regionales, 1980 – 1988 (En porcentajes)

Cuadro 3.2: Evolución del producto bruto geográfico en San Luis, 1980-1990

Cuadro 3.3: porcentaje de los sectores en el total del PBG en San Luis, 1980-1990

Cuadro 3.4: Empleo industrial y empleo de empresas promovidas durante la primera etapa del régimen de promoción industrial (1973-1993), en cantidad de empleos.

Cuadro 3.5: Cantidad de industrias radicadas en San Luis, por rama, en absolutos y porcentaje

Cuadro 3.6: Resultados elecciones a Gobernador y Vicegobernador en San Luis, por partido, año 1983, en números totales y porcentajes.

Cuadro 3.7: Resultados elecciones a Gobernador y Vicegobernador por partido en San Luis, año 1987, en números totales y porcentajes.

Cuadro 3.8: Inversión pública en San Luis, comparado histórico

Cuadro 3.9: Población empleada en San Luis, variación por sector (en porcentajes), 1980-1991

Cuadro 3.10: Crecimiento por localidades en San Luis (en absolutos y porcentajes), 1980-1988

Cuadro 4.1: Proyectos aprobados en La Rioja, por zona, 1980-1987

Gráfico 4.1: Mecanismo causal en La Rioja

Cuadro 4.2: Proyectos en funcionamiento en La Rioja a diciembre de 1987 por tipo de actividad

Cuadro 4.3: Proyectos aprobados y en funcionamiento en La Rioja a diciembre de 1987

Cuadro 4.4. Resultados elecciones a Gobernador y Vicegobernador en La Rioja, por partido en números totales y porcentajes

Cuadro 4.5 Resultados elecciones Legislatura Provincial en La Rioja, por partido en números totales, porcentajes y bancas obtenidas

Cuadro 5.1: Valor agregado por empleo en las cuatro provincias (en millones de pesos)

Cuadro 5.2: Valor de producción por empleo en las cuatro provincias (en millones de pesos)

Gráfico 5.1: Mecanismo causal en Catamarca

Cuadro 5.3 Resultados elecciones 1983 a gobernador y vicegobernador en Catamarca, por partido en números totales y porcentajes

Cuadro 5.4 Resultados elecciones 1987 a Gobernador y Vicegobernador en Catamarca, por partido. En números totales y porcentajes

Cuadro 5.5 Resultados elecciones 1988 a Gobernador y Vicegobernador en Catamarca por partido, en números totales y porcentajes

Gráfico 5.2: Mecanismo causal en San Juan

Cuadro 5.6 Resultados elecciones 1983 a Gobernador y Vicegobernador en San Juan por partido, en números totales y porcentajes

Cuadro 5.7 Resultados elecciones 1987 a Gobernador y Vicegobernador por partido, en números totales y porcentajes.

## INTRODUCCIÓN

La histórica desigualdad económica entre las provincias que componen la Argentina se trató de reducir -desde la década de 1950 - mediante políticas de descentralización productiva que otorgaron incentivos arancelarios, financieros y tributarios para la relocalización de empresas y capitales. Una de estas políticas fue el régimen de promoción industrial regional, por la cual se concedieron 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. 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 Juan y San Luis.

Caracterizadas como periferia rezagada (Cao, 2006), las economías de estas cuatro provincias tenían una importancia secundaria en comparación con el centro del país, con actividades rurales de neta subsistencia y un fuerte peso del empleo público. Se trata de provincias que se distinguían por un elevado grado de informalidad e inestabilidad laboral, por no registrar inversiones de grandes empresas y por un nivel bajo de Desarrollo Humano<sup>1</sup>. Estas jurisdicciones se caracterizan, además, por las corrientes migratorias hacia las áreas

---

<sup>1</sup> El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se utiliza para clasificar a los países en tres niveles de desarrollo humano. El índice está compuesto por la esperanza de vida, la educación (tasa de alfabetización, tasa bruta de matriculación en diferentes niveles y asistencia neta) e indicadores de ingreso per cápita.

centrales y el deterioro en la participación relativa en el PBI. Mediante el uso de incentivos fiscales, San Luis transformó su estructura productiva, La Rioja alcanzó una industrialización limitada, Catamarca y San Juan algunos cambios menores en su economía.

En el caso de San Luis, con el uso de la promoción industrial, el nivel de inversiones captadas y la cantidad de industrias radicadas fue 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 pasó a representar 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 (CEPAL, 2003). Incluso años después de finalizado el régimen de promoción, la provincia sigue mostrando 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 (Karamaneff y Salvia, 2019).

En el caso de La Rioja, se dio un salto importante al experimentar un crecimiento relativo de la industria manufacturera, en especial en la capital de la provincia, aunque no tuvo los efectos esperados en el encadenamiento productivo ni alcanzó la transformación del aparato productivo –como en San Luis- por lo que el resultado fue la industrialización limitada de la provincia. En el caso de San Juan, el régimen de promoción permitió modernizar fracciones de las tradicionales economías regionales (fundamentalmente, la industria vitivinícola) sin mayores cambios en la matriz productiva. En el caso de Catamarca, las políticas de

promoción también tuvieron una incidencia marginal en su estructura productiva sin transformaciones significativas que le permitan diversificar su economía. Estas últimas dos provincias luego modificaron su estructura económica mediante la minería a gran escala.

La literatura clásica de economía política ha destacado dos condiciones importantes para la eficacia en la implementación de políticas públicas para el desarrollo económico. En primer lugar, se ha demostrado que las 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, 1995) señala que los vínculos entre la burocracia y el sector privado facilitan la circulación de información y permiten el establecimiento de compromisos creíbles entre ambos. De esta forma, el concepto 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 (Azpiazu, 1989; Katz y Kosacoff, 1989; Consejo Empresario Mendocino, 1999; Eaton, 2003; Gutman et al., 1988; Borello, 1989; Sawers y Massacane, 2001; Schvarzer, 1987) que se llevaron a cabo para indagar en los efectos generales de la promoción industrial se da cuenta de la existencia de una burocracia weberiana en las provincias beneficiadas. 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 tesis busca responder la siguiente pregunta ¿cómo hace una provincia que no cuenta con recursos burocráticos calificados ni enraizamiento con el sector privado para transformar su estructura productiva?

El argumento principal de esta investigación es que tanto la falta de capacidad burocrática como la ausencia de enraizamiento con el sector privado pueden ser sustituidos, en una 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 externo con la finalidad de que realice 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.

Asimismo, el bypass permite a las autoridades políticas aislar a los intermediarios de otros actores políticos y/o económicos tanto locales como nacionales. Al reservarse el control directo sobre los actores del bypass, el gobierno de la provincia se asegura de limitar al máximo las presiones externas dotándola de autonomía necesaria para seguir los objetivos

fijados por él mismo. Los líderes de los gobiernos provinciales acuden a estos agentes informales con el objetivo de articular recursos (información, contactos), influir en la acción del empresariado y facilitar los acuerdos entre ambos sectores. Estas estructuras de intermediación son, al mismo tiempo, políticas y operativas. Esto porque influyen tanto en las decisiones del empresariado sobre el destino de radicación de sus empresas como en las decisiones del gobierno sobre los sectores y/o empresarios a los cuales incentivar. Y, al mismo tiempo, proporcionan apoyo material e información sobre las condiciones económicas, políticas y/o productivas de la provincia.

Además, y, probablemente lo más importante, este grupo de intermediarios suele no ser retribuido en forma directa por los gobiernos provinciales, sino que sus incentivos económicos están dados por la venta de sus servicios específicos -contables, jurídicos y financieros- al empresariado, o bien por su potencial incorporación como clientes cuando se radican en la provincia. Asimismo, en términos materiales, estas retribuciones pueden ser mayores a los potenciales ingresos de un salario de administración pública en una provincia periférica por lo que el interés en incorporarse -de manera formal- a la burocracia se reduce ostensiblemente. De esta manera, los incentivos para una gestión eficiente, conservando la credibilidad del empresariado radica en el interés (privado) económico de estos grupos de intermediarios.

El bypass burocrático permite a un Estado suplir el bajo nivel de calificación de la administración pública por profesionales incentivados por remuneraciones comparables a las del sector privado de las que, sin embargo, no se hace cargo directamente. Asimismo, la

preocupación de cada intermediario por lo que los funcionarios piensan de él conduce a una mayor adhesión a las normas de comportamiento. Por otro lado, la radicación de industrias permite la formación de vínculos más fuertes con el sector privado, mejorando la comunicación y, por tanto, la eficacia gubernamental. De esta manera, se genera un sentido de compromiso con el objetivo de radicar más industrias y un "espíritu de cuerpo" que promueve y refuerza el buen rendimiento del bypass burocrático.

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 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: no funciona en forma permanente porque las densas redes de conexión sin una sólida estructura interna dejarían al Estado incapaz de resolver los problemas de acción colectiva y de trascender los intereses individuales de sus contrapartes privadas. Ante la necesidad de cumplir con las

demandas de los actores radicados, el Estado aumenta algunas de sus capacidades -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.

En este sentido, el bypass no se extiende en el tiempo, sino que funciona como un instrumento eficiente para impulsar 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 industrias funciona 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. Esto señala que el Estado sigue ocupando un rol clave en el proceso de desarrollo, en el que fortalece sus capacidades para dar respuestas al contexto socio-político más amplio en el que se encuentra inmerso.

De no funcionar en este sentido, sin la construcción de capacidades estatales, operaría una lógica predatoria en la que el Estado no brinda bienes colectivos y los agentes privados pasan de las actividades productivas al mero *rent-seeking*. En este sentido, la investigación muestra que las provincias que transformaron su estructura productiva fueron aquellas que desarrollaron capacidades estatales producto de una relación sinérgica con el empresariado. Dada la ausencia de relaciones con mundo empresario, este vínculo fue posible gracias al enraizamiento alcanzado por los agentes del bypass burocrático. Mientras que las provincias que no promovieron ningún tipo de vinculación estrecha con el empresariado no desarrollaron capacidades estatales que les permitiera transformar su economía.

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 una provincia periférica.

En este sentido, esta tesis constata que un Estado sin autonomía enraizada puede implementar estrategias de captación de inversiones exitosas que no requieren de una burocracia weberiana -en una primera etapa- sino una combinación de decisión política y un uso pragmático de recursos por fuera de la Administración Pública. Esto es posible porque, dada la estrecha vinculación de los intermediarios del bypass con el mundo empresario, dotan al proceso de fiabilidad, previsibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso haciendo que las relocalizaciones luzcan menos riesgosas para el empresariado.

De esta manera, se comprueba cómo la combinación de instituciones y prácticas informales con reglas formales puede promover la creación de capacidades estatales para el desarrollo económico. En este caso, 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 de desarrollo fijado por las autoridades políticas. La centralidad

de los vínculos externos sugiere que la eficacia del bypass surge no solo de la capacidad técnica de las redes informales sino, fundamentalmente, de la complejidad y estabilidad de sus interacciones con los agentes del mercado.

En este sentido, la primera contribución de esta tesis es el desarrollo del concepto de bypass burocrático para referirse a situaciones donde el Estado realiza, de manera exitosa, la delegación informal de competencias para cumplir funciones que el aparato estatal no tiene intenciones o capacidad de llevar a cabo. Esto se funda en la idea de que la circulación público-privada, orientada desde el Estado, puede ayudar a movilizar el capital económico. Esto porque 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.

Esta circulación y sus potenciales intercambios fueron siempre analizados por la literatura bajo una perspectiva empresaria, en el sentido de cómo el sector privado busca influir e incidir en los procesos decisorios de la administración pública. Probablemente el caso más reconocido sea el llamado fenómeno de “puerta giratoria” (Rouban, 2010; Tirado, 2012; Durand, 2016; Castellani, 2018) que alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Con esta investigación se comprueba que 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. Los gobiernos pueden acudir a una estrategia similar y utilizar estos servicios para aceitar el vínculo con los empresarios. Ante la ausencia de una burocracia

competente y enraizada con el sector privado es posible promover el vínculo con el empresariado por canales alternativos.

De esta manera, los intermediarios del bypass burocrático ofrecen el acceso a la elite empresarial, el sentido de pertenencia común, la capacidad de ajustarse a los cánones. Todo esto 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.

En base al concepto de bypass burocrático, se desprenden otras cuatro contribuciones que realiza esta investigación a la literatura. La primera de ellas se relaciona con el debate entre gobernabilidad y gobernanza (Aguilar, 2007; Crozier, M. J., Huntington, S. P. y Watanuki, J., 1975; Peters, G. B., 2003). Es decir, si el rol del Estado en la promoción del desarrollo implica disciplinar a los actores sociales o, en su defecto, generar amplios consensos a través de la incorporación de estos actores al proceso de toma de decisiones públicas. Se comprueba que, ante la necesidad de cumplir con las demandas de la nueva gobernanza surgida producto del bypass, el Estado aumentó algunas de sus capacidades -mediante la reorganización administrativa y la creación de una burocracia especializada - para agilizar los procedimientos y dotar de la infraestructura necesaria al proceso de transformación productiva. Esto señala que, efectivamente, la lógica de las políticas públicas trasciende el

foco exclusivo en el Estado y este debe ser entendido como una estructura inmersa en un contexto sociopolítico más amplio.

Cuando se pone el acento en los actores que operan el bypass, se está señalando la relevancia de actores fuera del Estado que fueron clave para que éste cumpla una función central de desarrollo. De esta manera, los resultados de la tesis ratifican una lógica de dirección que ya no posee como único actor responsable al Estado, sino que toma en cuenta un sistema de toma de decisiones e implementación de políticas públicas integrado también por actores sociales extragubernamentales. Estos intervienen en los procesos de definición de intereses y de objetivos, y en el modo en que se debe actuar para satisfacerlos, y generan una nueva forma de interacción gobierno-sociedad que da origen a las políticas públicas.

La segunda contribución que se desprende del concepto de bypass es la de complementar las teorías de principal/agente en las que los gobernantes son un principal que depende de la burocracia como agente para resolver problemas de información e implementar las políticas públicas (Przeworski, 2015). Lo que el concepto de bypass aporta es la idea de que si bien los políticos necesitan de agentes para implementar sus decisiones de políticas públicas, el agente no es necesariamente la burocracia estatal. Lo que se comprueba con esta investigación es que puede haber "equivalentes funcionales" que, aunque estén fuera del Estado, pueden resolver los problemas de información y limitaciones de capacidades que tienen los gobernantes. Si bien existen otros autores (Scharpf, 1993; Mayntz, 1993; Kooiman, 2003; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997) que señalan que la burocracia estatal puede ser reemplazada como "agente" del gobierno por las burocracias de la sociedad civil –por

ejemplo, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)- el argumento del bypass va más allá y se vincula con la tercera contribución que realiza al debate, que es el de la utilidad de las instituciones informales.

Lo que destaca el bypass es que los “agentes” que reemplazan a la burocracia no lo hacen como organizaciones de la sociedad civil o como un servicio tercerizado de manera formal sino que lo llevan a cabo de manera informal. En este punto, si bien la literatura (Levitsky y Helmke 2006; Levitsky y Murillo 2009; Murillo, Levitsky y Brinks, 2021) suele señalar esta informalidad como un atributo de debilidad, el uso del bypass burocrático puede ser de utilidad para promover el desarrollo económico en determinados Estados. En este caso, se entiende que la debilidad no reside tanto en la informalidad de la institución sino en la falta de capacidad burocrática y enraizamiento de algunos Estados. Ante ello, la alternativa consiste en acudir a la informalidad como un mecanismo para sortear las dificultades y/o aprovechar oportunidades para movilizar recursos a su favor. En este sentido, el resultado paradójico es que determinadas prácticas informales pueden ampliar la capacidad del Estado y esto constituye un aporte al entendimiento de la potencialidad del uso y regulación de determinadas instituciones informales.

Por último, la cuarta contribución refiere a la importancia del fortalecimiento de capacidades estatales para la sostenibilidad del proceso de desarrollo económico. Esto porque si bien se destacó el uso de redes informales, esto no implica que estas redes interorganizacionales sean autónomas del Estado sino, por el contrario, son promovidas por el mismo Estado para luego poder integrarlas en su propia estructura de manera formal. En el caso del bypass burocrático,

por ejemplo, los gobiernos asumen el rol de formuladores, decisores y financiadores de las políticas y acuerdan con los agentes los estándares de desempeño y evalúan los productos y resultados de sus acciones. En este sentido, si bien las industrias, las organizaciones empresarias y los intermediarios, entrelazan sus recursos, movilizan sus capacidades y se vinculan entre sí, es el gobierno el que juega un papel activo de centralización y coordinación de las decisiones que vuelven sostenible el proceso.

En síntesis, los resultados de esta tesis permiten señalar que, para promover el desarrollo económico en Estados con baja capacidad burocrática y falta de enraizamiento con el sector privado, la articulación con el empresariado puede ser suplida por agentes que operan por fuera de la administración pública. Es decir, se delega temporalmente una función en una red de intermediarios que -persiguiendo intereses propios pero con la dirección de las autoridades políticas- se dedican a la movilización de recursos entre Estados (nacionales y/o provinciales), industrias o sectores de la economía. Siguiendo la analogía médica, se crea una ruta alternativa para el flujo que se encuentra detenido o disminuido por algún problema puntual en un vaso. De esta manera, el Estado obtiene o recupera recursos -inversiones industriales, financieras, capital social, capital humano- que le permiten fortalecer sus capacidades para promover el desarrollo.

La tesis se organiza de la siguiente manera. En el capítulo 1 se plantea el problema de investigación, se presenta la hipótesis y se revisa el Estado de la cuestión. A partir de ello se desarrolla el marco analítico en el cual se funda el concepto de bypass burocrático y luego se explica la selección de los cuatro casos y la metodología con la que se llevó a cabo la

investigación. En el capítulo 2 se describen las políticas de descentralización productiva en Argentina y la promoción industrial regional, en particular. Luego se profundiza en las características de las cuatro provincias -Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis- y en la importancia del rol de la autoridad de aplicación para el proceso bajo estudio. En el capítulo 3 se detalla el proceso por el cual la provincia de San Luis logró transformar su estructura productiva mediante un bypass burocrático. En el capítulo 4 se profundiza en el caso de La Rioja para señalar cómo la implementación de un bypass condicionado por la administración pública condujo a una industrialización limitada en la provincia. En el capítulo 5, se analizan los casos de Catamarca y San Juan para mostrar cómo sus diferentes trayectorias implicaron una apuesta por los recursos propios más que por la promoción industrial. Por último, en el capítulo 6, se presentan las conclusiones de esta tesis.



## **Capítulo 1: Capacidades estatales, empresarios y desarrollo subnacional en Argentina**

### **1.1: Planteamiento del problema**

En una región caracterizada por múltiples desigualdades, la Argentina -país federal- 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 PBI per cápita casi diez veces más pequeño que el de la más rica (González y Del Tredici, 2019). 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 otorgaron subsidios al capital, bajo el supuesto de que la radicación de nuevos emprendimientos productivos en las provincias menos desarrolladas se lograría con 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 brindó 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, el sistema general de incentivos fiscales se extendió desde principios de la década de los ochenta 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). 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.

La literatura destaca dos condiciones importantes para la eficacia de la implementación de políticas de promoción del desarrollo económico. En primer lugar, se demostró 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, 1995) demuestra que los vínculos entre la burocracia y el sector privado facilitan la circulación de información 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. Sin embargo, 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<sup>2</sup>. Por el contrario, se

---

<sup>2</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; Schwarzer 1987), y

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 esto, la pregunta que esta tesis busca responder es: ¿cómo un Estado que no cuenta con recursos burocráticos calificados ni enraizamiento con el sector privado logra transformar su estructura productiva? Y, a partir de ello, ¿qué acciones de los gobiernos provinciales potencian el desarrollo económico de sus territorios? ¿Existen diferencias significativas en las acciones implementadas por los gobiernos provinciales para atraer capitales? ¿Qué factores políticos y/o burocráticos de los Estados consideran los empresarios para trasladar o relocalizar sus activos?

Caracterizadas como provincias de la periferia rezagada (Cao, 2006), las economías de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis tenían una importancia secundaria en comparación con el centro del país, con actividades rurales de neta subsistencia y un fuerte peso del accionar de la administración pública. Se trata de provincias que, históricamente, se distinguían por un elevado grado de informalidad e inestabilidad laboral, por no registrar inversiones de grandes empresas y por un nivel bajo de Desarrollo Humano<sup>3</sup>. Estas

---

del caso San Luis en particular (Behrend, 2011; Bianchi, 2016; Chavez, 2003; Gervasoni, 2009; Giraudy, 2010; Guiñazu, 2003; Mera, 2016; Niedwiczki, 2016; Karamanef y Salvia, 2019; Samper, 2006; Trocello 2008)

<sup>3</sup> Elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador que se utiliza para clasificar a los países y provincias en tres niveles de desarrollo humano (Alto, medio y bajo). Evolución histórica del IDH de las provincias argentinas disponible en <http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/>

jurisdicciones se caracterizaron, durante la primera mitad de siglo, por las corrientes migratorias hacia las áreas centrales y el deterioro en la participación relativa en el PBI<sup>4</sup>.

En el caso de San Luis, con el régimen de incentivos fiscales, el nivel de inversiones captadas y la cantidad de industrias radicadas fue 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 representaba 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 (CEPAL, 2003). Incluso años después de finalizado el régimen de promoción, la provincia sigue mostrando 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 el caso de La Rioja, se dio un salto importante al experimentar un crecimiento relativo de la industria manufacturera, en especial en la capital de la provincia, aunque no tuvo los efectos esperados en el encadenamiento productivo ni alcanzó la transformación del aparato productivo –como San Luis- por lo que el resultado fue la industrialización limitada de la

---

<sup>4</sup> Para un análisis pormenorizado ver Cao y Vaca (2005) “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial” e indicadores disponibles en ProvInfo (2005). Base de datos de la Unidad de Información Integrada. Buenos Aires: Ministeriodel Interior, Secretaría de Provincias. <http://www.mininterior.gov.ar/provinform/inicio.asp>

provincia. En el caso de San Juan, el régimen de promoción permitió modernizar fracciones de las tradicionales economías regionales (fundamentalmente, la industria vitivinícola) sin mayores cambios en la matriz productiva. En el caso de Catamarca, las políticas de promoción también tuvieron una incidencia marginal en su estructura productiva sin transformaciones significativas en su economía.

Mientras se volvía común la idea de que el crecimiento capitalista requería de un Estado con autonomía enraizada, en Argentina, una provincia sin esas características, era la que lograba captar inversiones, radicar industrias y transformar su estructura productiva. Este contraste, realizado a través de un rastreo de procesos (process tracing) en un estudio comparado, interesa para establecer las variaciones que presentan las provincias en cuanto al vínculo entre las empresas y el Estado (dada la organización del sector público y del sector privado, el cual, además, varía mucho de una provincia y de un momento histórico a otro). Esto, además, porque una potencial desviación podría señalar alternativas en la implementación de políticas públicas de desarrollo económico tanto a nivel nacional como subnacional.

## **1.2 Presentación de hipótesis**

Se parte de la hipótesis de que los Estados con baja capacidad burocrática y enraizamiento con el sector privado pueden transformar sus economías mediante un bypass a la administración pública. Eso se debe a que la captación de inversiones que realizan los agentes del bypass dota al Estado de recursos y capital social para la conformación de una nueva gobernanza local. Esta nueva forma de interacción gobierno-sector empresario mejora los

procesos de definición de intereses y de objetivos y el modo en que el Estado actúa para satisfacerlos. En este sentido, esta nueva gobernanza local aumenta la capacidad estatal para resolver problemas de coordinación y de administrar conflictos de intereses, facilitando la transformación de la estructura productiva del Estado.

El concepto de bypass burocrático se refiere a la delegación informal de competencias en un agente externo con la finalidad de que realice 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.

Los casos analizados en esta tesis muestran que no siempre es necesario que exista una burocracia weberiana para impulsar el desarrollo económico subnacional. En una primera etapa, la combinación de decisión política y el uso pragmático de recursos extra-burocráticos para la captación de inversiones puede alcanzar para iniciar un proceso de desarrollo. Ante la baja capacidad burocrática y la falta de vínculos con el empresariado de la administración pública local, se impulsa la conformación de una red de operadores particulares que interactúa con el empresariado por canales individuales e informales. Esto implica que, 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 luzcan menos riesgosas.

Esto no significa que el Estado no requiera luego la conformación de una burocracia weberiana, sino que algunas funciones específicas pueden ser temporalmente suplidas. No se trata de que la estructura burocrática en su totalidad deba ser weberiana para tener efectos positivos, sino que es suficiente con que existan redes eficientes en el centro estratégico de la implementación de la política. En este caso, para la búsqueda de los inversores y para darle garantías a los industriales de los compromisos que asumía el gobierno: infraestructura, no predación con impuestos locales, asistencia y facilidades administrativas en la radicación.

En este punto, el factor clave para determinar el 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 sus contrapartes privadas. Por lo tanto, el bypass no se extiende en el tiempo, sino que funciona 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. En este sentido, la radicación de industrias alcanzada con el bypass requiere dotar al proceso de una serie de condiciones - infraestructura y servicios- que son provistas por el Estado. Lo cual requiere, necesariamente, que desarrolle y fortalezca capacidades para proveerlas: desde el destacamento policial que asegura la propiedad de las fábricas radicadas, hasta el tendido eléctrico para que funcionen, pasando por los servicios administrativos para cobrarles impuestos.

Esa estrategia implica que un conjunto de actores privados -generalmente profesionales y consultores cercanos a agentes del gobierno- realicen la búsqueda de las inversiones y la posterior articulación con las autoridades provinciales para, así, conseguir los beneficios fiscales que aquellos otorgan. Esta se entiende como una estrategia emergente. Esto quiere decir que se puede formar sin que necesariamente sea formulada, lo que permite que las organizaciones puedan aprender mientras formulan la estrategia y puedan responder a los resultados de sus propias acciones (Mintzberg, 1995). Estas surgen de un gran número de procesos, unos graduales, otros colectivos y algunos más espontáneos, y muchos de ellos ni siquiera con la intención de ser administrados. Así, la estrategia se convierte en lo que la organización hace, no en lo que dice o afirma que espera hacer; es congruencia de comportamiento, sin importar el grado de intención.

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>5</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

---

<sup>5</sup> Por primera y única vez en la historia de la política industrial del país, hasta un determinado monto de inversión, los gobiernos de las provincias promocionadas eran los responsables de otorgar los beneficios fiscales a las empresas. 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. Se desarrolla en profundidad en el capítulo 2.

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.

### **1.3 Estado de la cuestión**

Una de las características de la política multinivel es que hay distintas unidades de gobierno que tienen jurisdicción y competencia sobre el mismo territorio. Esto significa que en los países federales existen distintos niveles de autoridad política: está el Estado federal con sus agencias y burocracias, pero también existen los Estados subnacionales. Estos tienen un grado menor de estatalidad: no son soberanos, no son autosuficientes y dependen de la autoridad nacional, aunque tienen sus propias burocracias y agencias que responden al gobierno provincial. También pueden regular actividades económicas y la forma en que las industrias operan dentro de su localidad (Snyder, 2001) y, junto con el Estado federal, pueden diseñar políticas de desarrollo regional.

En la Argentina, hay tres niveles de gobierno que pueden implementar políticas públicas: el nivel nacional, el provincial y el municipal. La implementación efectiva de una política pública requiere la coordinación entre distintos niveles de gobierno. Pero además de la coordinación que tiene que existir entre distintos niveles de gobierno para que una política pública se pueda implementar efectivamente, las unidades subnacionales (provincias) también pueden adoptar medidas propias que acompañen, agreguen o profundicen las

medidas adoptadas por el gobierno nacional. Sin embargo, hasta la descentralización iniciada en la década de los ochenta, los gobiernos subnacionales en distintas regiones del mundo no necesitaron desarrollar tanta capacidad porque las tradiciones centralizadoras de la mayoría de los países les negaron importantes funciones de gobierno.

La transferencia de responsabilidades reales puso de manifiesto el problema de la insuficiencia de capacidades en los niveles subnacionales. Esta situación, como se documenta en la amplia bibliografía sobre el tema (Behrend, 2011; Chudnovsky 2013; Eaton 2020; Montero, 2001; Snyder 2001, Falleti, 2011 González, 2014) adopta diversas formas, entre ellas, fallos manifiestos en la prestación de los servicios más difíciles desde el punto de vista administrativo, junto con una mayor dependencia de las transferencias fiscales debido a la incapacidad de los gobiernos subnacionales para extraer recursos a nivel local (Bardhan 2002; Smoke, Gómez y Peterson 2007; Mansuri y Rao 2013).

Bajo este marco, 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 (Centeno, 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 fue el contexto en el que cobró sentido promover una estrategia de provincialización que -iniciada por el gobierno militar y luego continuada en

democracia- compense a los grandes industriales nacionales perjudicados por la política de apertura económica de la época<sup>6</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 compensó a los grupos económicos nacionales perdidosos de este proceso. Esta estrategia de provincialización permitió mantener el apoyo de algunos de los grupos económicos más importantes del país mientras, en simultáneo, se aplicó 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 muchos industriales afectados por su política económica.

En ese contexto, a los gobiernos provinciales se les otorgó 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

---

<sup>6</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).

productivas. 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 recibieron el beneficio pleno de los incentivos a la inversión pero el costo se diseminó sobre todas las provincias. Esto se debe a que, por el régimen de coparticipación federal<sup>7</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.

Esto es una clara muestra de que, 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

---

<sup>7</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).

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 organismos 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.

De hecho, la evidencia empírica sobre el impacto de los regímenes de promoción industrial en Argentina (Aspiazu, 2014; Boneo 1985; Karamanef y Salvia, 2019, Schvarzer, 1987) señala que no es posible sostener a rajatabla la existencia de racionalidad económica y conocimiento completo en la toma de decisiones de localización. Esto es, a pesar de tener menores costos que en cualquiera de las provincias promocionadas y, además, recibir beneficios fiscales de gran magnitud, la enorme mayoría de las industrias que tenían la

posibilidad de trasladarse no lo hicieron y quedaron asentadas en la región metropolitana o en sus provincias de origen.

En este punto, se entiende que si bien provincias periféricas pueden experimentar cambios importantes derivados de la implementación de regímenes de incentivos fiscales los argumentos que suelen utilizarse para explicarlos (Azpiazu, 1989; Katz y Kosacoff, 1989; Consejo Empresario Mendocino, 1999; Eaton, 2003; Gutman et al., 1988; Borello, 1989; Sawers y Massacane, 2001; Schvarzer, 1987)) dejan de lado los mecanismos utilizados para captar inversiones. 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 relocalización es la cercanía de los centros de consumo (Bianchi, 2013), la explicación geográfica no contempla el motivo por el cual, existiendo múltiples regímenes de promoción industrial en todo el país -incluso en zonas más cercanas a los mayores centros de consumo-, provincias periféricas fueron más exitosas para captar 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, se entiende que los costos de instalación, la formación de nuevos trabajadores y, fundamentalmente, los costos de fletes lo hubieran compensado.

Por otro lado, las tesis político-institucionales (Guiñazú, 2003) que sostienen que el éxito de las relocalizaciones depende de 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, sino lo que sucedió luego de haberse instalado. Dado que la construcción de esa coalición requiere primero la captación y radicación de las inversiones, este argumento podría explicar la sostenibilidad del modelo, pero no su origen.

Con el objetivo de explicar estos interrogantes que la literatura existente no logra responder en forma exhaustiva, esta tesis busca indagar acerca de la medida en que los campos del poder político y económico pueden vincularse para promover el desarrollo económico de Estados sin autonomía enraizada. A partir de ello, en los siguientes apartados se analizan y ponen en discusión las diferentes respuestas que la literatura ha propuesto para responder a este interrogante. Dado que la respuesta primaria al vínculo entre burocracias y actores privados es el patrimonialismo, se presenta en primer lugar, un análisis de este concepto como una potencial explicación al problema planteado. Luego, en búsqueda de mayor precisión teórica, se presenta la clásica teoría de autonomía enraizada y sus revisiones (Evans, 1995; Portes, 1996, Schneider, 1999; Block y Negroita, 2016) donde se señala que además de weberiana, para ser eficaz, una burocracia requiere que los funcionarios estén enraizados en relaciones estrechas con el sector privado.

A continuación, se indaga en el concepto de gobernanza (Aguilar, 2007; Peters, 1997), para señalar cómo las políticas para el desarrollo trascienden el foco exclusivo en el Estado - porque éste es una estructura inmersa en un contexto sociopolítico más amplio- y el fortalecimiento sus capacidades son el resultado de las interacciones con dicho contexto. Por

último, se exponen las ideas de circulación público-privada (Adolph, 2013; Hecló 1988; Maillet, González Bustamante y Olivares, 2017), que suponen la existencia de grupos estables de individuos que desarrollan sus carreras laborales entre el Estado y el sector privado, los cuales tienen –potencialmente- un impacto sobre las decisiones de organismos públicos y las orientaciones de políticas públicas

### **1.3.1 Patrimonialismo**

Se suele señalar (Mazzuca, 2010; Mazzuca y Munck , 2020) que en América Latina, dada la prevalencia de la corrupción -la apropiación indebida de recursos públicos para beneficio privado o partidista- y el favoritismo -la ausencia de contratación y promoción meritocráticas- , las administraciones públicas se caracterizan mejor como patrimoniales o semipatrimoniales que como burocráticas. Esto es, administraciones públicas que sufren un déficit crónico de capital humano y físico, y discriminan sistemáticamente a grandes grupos de población. Ante ello, muchas personas se ven obligadas a entablar relaciones clientelares para obtener, como favores políticos, una versión degradada de los beneficios que los Estados más capaces proporcionan como cuestión de derechos de ciudadanía.

En este sentido, los países latinoamericanos se enfrentan de forma recurrente a la necesidad de atraer inversiones extranjeras o solicitar préstamos extranjeros, debido al despilfarro de recursos fiscales provocado por el patrimonialismo (Mazzuca, 2010, Mazucca y Munck, 2020). Destacan además que los Estados no hacen cumplir las leyes de forma eficaz y uniforme en todo el territorio del país y los funcionarios elegidos utilizan con frecuencia el

Estado como recurso privado o partidista, y los funcionarios públicos deben sus puestos a las conexiones políticas más que a la contratación y promoción por méritos.

Siguiendo esta línea, en ninguna de las numerosas investigaciones que se llevaron a cabo para indagar los efectos generales de la promoción industrial (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) se da cuenta de la existencia de una burocracia weberiana o semejante en alguna de las provincias beneficiadas. Al contrario, se menciona que el control de la organización del Estado estaba concentrado en pequeños grupos de individuos personalmente relacionados y tampoco existían patrones de contratación meritocráticos ni carreras profesionales predecibles para el personal burocrático. Varios autores (Zicolillo y Montenegro, 1991; y Morandini, 1991 sobre la provincia de Catamarca; Jaime Emma, 1992; y Wiñazki 1995 sobre la provincia de San Luis; Barbosa, 1988 sobre la provincia de San Juan; Schulman, 2002 sobre La Rioja) han descripto el funcionamiento de la esfera política en las provincias promocionadas implicando que sus respectivas administraciones públicas constituían un verdadero botín de la competencia política.

En este punto, Cao (2002) plantea que este comportamiento prebendario y clientelar se despliega a través de canales capilares de relación que vinculan personalmente a los funcionarios con múltiples interlocutores. De esta manera, se gestionan las actividades funcionales e institucionales de la administración pública por las que el funcionario que administra tales actividades puede tejer acuerdos con cuadros políticos del oficialismo o

actuar él mismo como dirigente, lo cual le permite concentrar una cuota de poder en la que sostiene o incrementa su inserción política.

El resultado de esta estructura, según Cao y Rubins (1994), es una administración sumisa, que se organiza sobre una base dual: un canal legalista, de un obsesivo ritualismo burocrático, que nunca logra resultados, y que está reservado para el público que no puede o no sabe hacer uso del jerarquizado sistema de favores que rige en los sistemas clientelares. Y un canal jerarquizado, informal, ad hoc, utilizado por los grupos que ejercen el poder y por el que se despliegan las tramitaciones que se consideran importantes. Esto se debe a que el empleo público se ha extendido como la forma más eficaz para el armado de la estructura clientelar. Esta estructura comienza con el ingreso irregular a la administración pública, que se produce a través de negociaciones en la esfera política y no por el mérito o por las necesidades de servicio. De esta manera, la productividad y la disciplina de trabajo ocupan un espacio menor, fijando asimismo el nivel de las prestaciones que cumple el sector público.

Sin embargo, hay algunas cuestiones que estas teorías sobre el patrimonialismo no pueden responder sobre los interrogantes planteados en esta investigación. Fundamentalmente el patrimonialismo puede ser útil para caracterizar aspectos de la administración pública (como el ingreso irregular basado en negociaciones políticas) pero no logra explicar el proceso por el cual, la misma provincia, con una burocracia prebendaria y clientelar logra transformar su estructura productiva. Una alternativa, como señalan Evans y Rauch (2000), es que podría ser suficiente con que existan estructuras weberianas en el centro estratégico de la burocracia y no sea necesario que la administración en su totalidad sea weberiana para tener efectos

positivos en el crecimiento. O bien, como se desarrolla más adelante con el concepto de bypass, el centro estratégico puede residir en las autoridades político gubernamentales pero la estructura weberiana estar -temporalmente- fuera de la burocracia.

### **1.3.2 Autonomía enraizada**

La burocracia es una pieza fundamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Las primeras definiciones sobre la burocracia se basaron en el modelo weberiano: reclutamiento meritocrático, desarrollo de un servicio de carrera en el que se asegure la estabilidad y ascenso profesional mediante la promoción interna, así como la existencia de incentivos y recompensas para que los burócratas alineen sus intereses con los de las agencias estatales. Se entiende que estas características institucionales funcionan como un contrapeso a la discrecionalidad y son centrales para la disminución del riesgo de corrupción, el funcionamiento del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho.

Weber (2014) entiende a la burocracia no como una agrupación genérica de funcionarios estatales, sino como una clase particular de estructura organizativa que contrasta frente a las formas patrimonialistas y dadivosas de administración pública. De acuerdo a Evans y Rauch (2000), para producir un buen rendimiento, el Estado debería condicionar la entrada en la burocracia a la superación de un examen o a la obtención de un título universitario, pagar salarios comparables a los del sector privado, producir una reserva de funcionarios capaces. La estabilidad que proporciona la promoción interna permite la formación de vínculos más fuertes entre ellos. Esto mejora la comunicación y, por tanto, la eficacia. También aumenta

la preocupación de cada funcionario por lo que sus colegas piensan de él, lo que conduce a una mayor adhesión a las normas de comportamiento.

De esta manera, dado que los funcionarios entran en la burocracia por sus méritos, es probable que el rendimiento eficaz sea un atributo más valorado entre ellos que, por ejemplo, lo que uno pueda conseguir en nombre de su grupo. Las recompensas de carrera a largo plazo generadas por un sistema de promoción interna refuerzan la adhesión a las normas de comportamiento codificadas. En este punto se genera un sentido de compromiso con los objetivos y un "espíritu de cuerpo" que promueve y refuerza el buen rendimiento de la burocracia.

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) y Amsden (1989) 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. No obstante, Evans (1995) y sus posteriores revisiones (Schneider, 1999; Kholi 2004) sugieren la necesidad de revisar el simple argumento de que una mayor autonomía conduce a una intervención más eficaz.

La autonomía burocrática por sí sola puede no ser suficiente sin un clima general de colaboración y comunicación entre las empresas y la burocracia. Una innovación teórica en este campo fue el clásico concepto de autonomía enraizada de Evans (1995) que señala que

además de weberiana, para ser eficaz, una burocracia requiere que los funcionarios estén enraizados en relaciones estrechas y potencialmente conniventes con el sector privado. Basándose en la idea original de Weber (1968), Evans (1992, 1995) sostiene que la sustitución de un régimen patrimonialista por una burocracia estatal profesional es una condición necesaria (aunque no suficiente) para que un Estado sea desarrollista.

En este sentido, la autonomía enraizada se trata de “una serie de lazos sociales concretos que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (Evans, 2007: 35). El autor añade que esta red permite “evaluar, controlar y moldear las reacciones privadas a las acciones públicas” (Evans, 2007: 45). El enraizamiento entendido como complemento de la autonomía permite evitar la idea de que el aislamiento es el rasgo más importante del desarrollo y de la efectividad de la burocracia. A diferencia de las simplificaciones que plantea el neopatrimonialismo, establece matices en la complejidad de los diferentes vínculos entre la burocracia y el sector privado.

Sin embargo, el concepto de autonomía enraizada no plantea escenarios de desarrollo donde la relación con el empresariado se canalice por fuera del Estado. Es decir, no plantea alternativa para un Estado con ciertas características clientelares -en algunos organismos administrativos- más que el destino de ser un Estado predatorio. Por ello, se amplía la literatura en búsqueda de teorías que profundicen en el vínculo entre los sectores públicos y empresarios. Lo que se trata es de guiar la atención hacia cuestiones cualitativas sobre cómo

y por qué medios deberían articularse los mercados y los Estados, y qué estructuras y prácticas en la sociedad civil apoyan una sinergia productiva entre los mismos.

### **1.3.3 Gobernanza**

La gobernanza se entiende como el proceso de proveer dirección a una sociedad, proceso en el que el gobierno no es el único responsable, sino que otros actores de la sociedad civil y del mercado se constituyen como participantes activos. Según Aguilar (2007), para que la gobernanza resulte factible, se requiere articular un conjunto de prioridades y metas comunes para la sociedad, coordinar estos objetivos coherentemente, alcanzarlos y poner en funcionamiento mecanismos de feedback (devolución) y accountability (rendición de cuentas). De esta manera, como señala Peters (2003), en procesos de gobernanza, resulta ineludible la participación de actores extragubernamentales por lo que traslada el eje analítico hacia lo posgubernamental

Esto quiere decir que considera que las capacidades que posee el gobierno son necesarias pero no suficientes para conducir a las sociedades actuales, definir sus intereses y satisfacerlos. Según esta perspectiva (Acuña y Chudnovsky, 2017), los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se necesita de la cooperación con actores no políticos (sociales y económicos) y externos al gobierno para dar respuestas a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas.

Cuando se vincula la gobernanza con el desarrollo económico los entramados de actores colectivos que promueven el salto desarrollista son determinantes (Doner y Schneider, 2016). Esto en la medida en que facilitan acuerdos de mediano y largo plazo para avanzar en agendas de innovación y productividad, basados en la aceptación de ciertos costos compartidos en el corto plazo para alcanzar mayor prosperidad futura. Sin estabilizar una amplia base social de apoyo se dificulta el surgimiento de agendas de largo plazo ya que no se trata sólo de atraer inversiones, sino también de encontrar mecanismos para que los actores privados incorporen ciertos compromisos con la provincia. En cualquier nivel de gobierno, incluso a nivel subnacional, la idea central es la misma: ningún modelo de desarrollo económico es viable a largo plazo sin una coalición o entramado político que lo sostenga y lo defienda de sus oponentes.

De esta manera, ante la necesidad de satisfacer los crecientes requerimientos para el desarrollo provincial y la falta de determinados recursos, los gobiernos tienden a incorporar un mayor número de actores del sector privado a los procesos de política pública. Como sostiene Porras (2007), la gobernanza se caracteriza por la presencia de "redes interorganizacionales auto organizadas" que se forman con actores gubernamentales y no gubernamentales articulados en torno a algún tipo específico de política pública, y que son capaces de introducir dinámicas que no obedecen a la lógica de la burocracia jerárquica.

En determinados momentos, hay sectores en los que es necesario el gobierno jerárquico y la intervención tradicional, otros en que los mercados pueden distribuir los bienes de manera más eficiente y algunos en que es propicia la conducción por redes, es decir, la gobernanza.

De esta manera, habrá administraciones que empleen la gobernanza en ciertas etapas y circunstancias mediante programas gubernamentales pero su decisión puede ser cambiada en las siguientes. En este punto, como sostiene Peters (1997) el problema que enfrenta el gobernante es decidir qué paradigma (jerarquías, mercados o redes) es el apropiado para cada situación concreta.

Los primeros autores vinculados al concepto de "gobernanza" proponían originalmente que el incremento de la complejidad en las condiciones sociopolíticas obligaba a los Estados a cambiar del gobierno a la gobernanza, sustituyendo el control jerárquico basado en la burocracia, la ley y la estandarización de los servicios públicos por el "timoneo" (steering), basado en una estructura gubernamental flexible, el consenso entre actores sociales y una gran variedad de asociaciones público-privadas (Peters, 1997). Como sostiene Porras (2007) en el orden sociopolítico de la gobernanza, los gobernantes deben acrecentar sus habilidades de liderazgo fuera y dentro de las estructuras burocráticas del Estado para así reducir los efectos secundarios de la fragmentación, como la duplicidad de funciones en las agencias gubernamentales y la incoherencia, o contradicción, entre políticas públicas generadas en diferentes secciones de la burocracia estatal. De esta manera, el eje central del concepto teórico de la gobernanza es la pérdida relativa de centralidad del gobierno sobre la dinámica económica y social, de la cual se deriva su insuficiencia directiva y, en consecuencia, afirma que la dirección social eficaz y valiosa implica una dirigencia colectiva interdependiente y asociada (Aguilar, 2010).

Sin embargo, se entiende que una gobernanza que implica una profunda transformación radical de la estructura productiva de un Estado, requiere una instancia de gobierno con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación, solución de conflictos) y la eficacia de la cooperación. Por lo tanto, en este estudio se sugiere que la dispersión de estos lugares no implica necesariamente la formación de redes interorganizacionales que sean autónomas del Estado sino, por el contrario, pueden ser promovidas por el mismo Estado para luego integrarlas en su propia estructura o bien apropiarse de sus resultados. Así, como sostiene Waterbury (1993), los líderes políticos y los equipos de cambio burocráticos pueden desempeñar un importante papel proactivo en la implementación de políticas que promuevan la conformación de una coalición o entramado de apoyo. A partir de ello, se busca precisar en esta posibilidad mediante las ideas que plantea la noción de circulación público-privada.

#### **1.3.4 Circulación público-privada**

El concepto de circulación público-privada supone la existencia de grupos de individuos que desarrollan sus carreras laborales entre el Estado y el sector privado. Los mismos constituyen un área de intersección entre las élites económicas y políticas, especializados en conectar las esferas del mundo estatal y el mundo empresarial. Las ideas de circulación público-privada (Adolph, 2013; Hecló 1988; Maillet, González Bustamante y Olivares, 2017) permiten 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 ayuda a movilizar el capital económico dado que los agentes 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 lo general, se analizan los beneficios que conlleva para el sector privado el acceso al gobierno, pero la literatura no suele considerar el uso que algunos gobiernos pueden hacer del mismo fenómeno.

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 provinciales que deben regirse por las acciones de éstas. Por otro lado, son poseedores del “know-how”, el conocimiento acumulado de procesos, criterios y estándares que son claves a la hora de pensar el posible traslado de una industria a otra provincia. 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 local 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” (Rouban, 2010; Tirado, 2012; Durand, 2016; Castellani, 2018) que alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Cómo señalan Castellani y Canelo (2016) este flujo puede darse en varias 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 aceptar 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, en el próximo apartado se desarrolla el concepto de bypass burocrático con el objetivo de dar respuesta a estas inquietudes

#### **1.4 Marco Analítico**

Como indica la revisión de la literatura anterior, las burocracias aisladas de la capacidad, intereses y apuestas del sector privado resultan estériles en su intención de promover el desarrollo económico (Belmartino y Bloch, 1994; Iriart et al, 1994). Por lo tanto, como señala Evans (1995), la autonomía como valor en sí mismo no es capaz de articular políticas efectivas sino que requiere del enraizamiento que permite a los actores oficiales obtener información completa del sector empresario. Al mismo tiempo se han señalado los riesgos del patrimonialismo en América Latina (Mazzuca, 2010; Mazzuca y Munck) como resultado de enraizamiento sin autonomía. Es decir que el verdadero valor de una estrategia de desarrollo reside en la combinación de ambos factores.

Sin embargo, dada la efectividad de la autonomía enraizada, Evans no explica ni brinda alternativas sobre la posibilidad de enraizamiento por fuera de la burocracia. Es decir, la posibilidad de que no sea la administración pública quien obtenga información para el Estado, canalice negociaciones y alcance acuerdos con el sector privado. Esta diferenciación es especialmente importante para el conjunto de Estados de nivel intermedio que no pueden

confiar en que habrán de tener burocracias weberianas autónomas en lo inmediato, pero que igualmente podrían recoger algunos de los beneficios del enraizamiento.

Además, se entiende que la construcción de capital social resulta clave para entender los procesos de desarrollo económico y se toma la noción de gobernanza porque implica una lógica de dirección que ya no posee como único actor responsable al gobierno (Aguilar, 2007, Peters, 1997). De esta manera, se toma en cuenta un sistema de toma de decisiones e implementación de políticas públicas integrado también por actores sociales extragubernamentales. Estos intervienen en los procesos de definición de intereses y de objetivos, y en el modo en que se debe actuar para satisfacerlos.

Ante esto, se consideran las ideas de circulación público-privada (Adolph, 2013; Hecló 1988; Maillet, González Bustamante y Olivares, 2017) porque incluyen a un conjunto de actores que operan entre el Estado y el Mercado y que, estrictamente, no forman parte de uno ni otro sino que fungen en el continuo de la relación -muchas veces en la informalidad- al servicio de uno u otro. Cabe aquí hacer una aclaración importante, y tiene que ver con el móvil que podrían tener estos actores para actuar en la dirección indicada por el gobierno: no se adjudica a dichos actores la innata posesión de valores altruistas o solidarios sino que actúan motorizados por su interés particular en obtener réditos económicos. Dada esta revisión, se consideró necesario elaborar el concepto de bypass burocrático, a modo de completar los vacíos señalados en la literatura.

### **1.4.1 Bypass como concepto**

El bypass burocrático consiste en una delegación informal de competencias a un agente externo con la finalidad de que realice 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. Ante la falta de una estructura burocrática que establezca vínculos regulares con el sector privado, el gobierno impulsa la interacción no formal de estos agentes con el empresariado por canales individuales.

En un marco generalizado de inestabilidad de políticas, donde prima la fragmentación de las comunidades empresarias y una mayor desconfianza hacia el accionar estatal (Evans, 1995), las estrategias de desarrollo requieren de premura. Esto se debe a que las condiciones institucionales son volátiles y cuando condiciones ventajosas se presentan, deben ser rápidamente aprovechadas. En ese contexto, Estados sin autonomía enraizada que no pueden confiar en que habrán de tener burocracias weberianas autónomas en lo inmediato, acuden a estrategias como la del bypass burocrático. Lo que resulta paradójico para buena parte de la literatura (Levitsky y Helmke 2006; Levitsky y Murillo 2009; Murillo, Levitsky y Brinks, 2021) es que -a pesar de su informalidad- este tipo de comportamientos facilitan recursos y capital social que fortalecen las capacidades del Estado para resolver problemas de coordinación y de administrar conflictos de intereses.

Esto porque al contar con recursos que lo constituyen en actor relevante y confiable para el empresariado, los agentes del bypass pueden actuar en la esfera pública -a lo largo del ciclo de captación de inversiones- a favor de sectores del gobierno que por sí mismos no están en condiciones de hacerlo. De esta manera, en un contexto de adversidad económica e institucional, el bypass permite que un conjunto de actores no estatales viabilicen las operaciones diseñadas desde el propio Estado, mediante el uso de sus redes personales y profesionales. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades estatales que promueven los agentes del bypass esta dado por el resultado de su acción y no por el móvil del mismo. Es un efecto colateral de su acción que puede ser aprovechado por las autoridades políticas del gobierno.

Dado que los Estados pueden no contar con los elementos óptimos para una administración pública eficaz, la orientación del proceso la aporta la elite gobernante que -ante una burocracia de baja calificación y no enraizada - encuentra una alternativa en los intermediarios del sector privado. Estos intermediarios acreditan mayores niveles de formación, -generalmente abogados, economistas, contadores, especialistas en finanzas - y mantienen vínculos estrechos entre ellos (conforman las mismas redes profesionales) y con la dirigencia política (provenientes de las mismas elites) lo que les permite niveles mayores de fluidez en la coordinación de acciones. Los líderes de los gobiernos acuden a estos intermediadores con el objetivo de articular recursos (información, contactos), influir en la acción del empresariado y facilitar los acuerdos entre ambos sectores. Los mismos se conforman como una red informal de profesionales que, en una primera instancia, funcionan

como conectores entre un pequeño grupo de altos funcionarios provinciales y los dueños y gerentes de compañías atomizadas.

En este sentido, dada su estrecha vinculación con el mundo empresario, los operadores de la red dotan al proceso de fiabilidad, previsibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso de modo que las relocalizaciones en la provincia parezcan menos arriesgadas. Estas redes de operadores son, al mismo tiempo, políticas y operativas porque influyen 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 del Estado.

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 acotada. Una vez configurada la nueva gobernanza, sus densas redes de conexión requieren de un Estado capaz de resolver los problemas de acción colectiva y de trascender los intereses individuales de sus contrapartes privadas. Ante la necesidad de cumplir con las nuevas demandas, el Estado aumenta algunas de sus capacidades -mediante la reorganización administrativa y la creación de burocracia especializada- para agilizar los procedimientos y dotar de la infraestructura e institucionalidad necesaria al proceso de transformación productiva.

Por lo tanto, el bypass no se extiende en el tiempo, sino que funciona como un instrumento eficiente para impulsar 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 industrias funciona 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. Esto señala que el Estado sigue ocupando un rol clave en el proceso de desarrollo, en el que fortalece sus capacidades para dar respuestas al contexto socio-político más amplio en el que se encuentra inmerso. De no funcionar en este sentido, sin la construcción de capacidades estatales, operaría una lógica predatoria en la que el Estado no brinda bienes colectivos y los agentes privados pasan de las actividades productivas al mero rent-seeking.

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, 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 que doten al Estado de la capacidad necesaria para la transformación de su economía.

El mecanismo causal (ver gráfico 1.1) sintetiza cómo en la implementación de una política de descentralización productiva, la estrategia de bypass burocrático promueve la captación y

radicación de inversiones que incentiva la conformación de una nueva gobernanza local. Esta nueva forma de interacción gobierno-sector empresario mejora los procesos de definición de intereses y de objetivos, y el modo en que el Estado actúa para satisfacerlos. En este sentido, esta nueva gobernanza local aumenta la capacidad estatal para resolver problemas de coordinación y de administrar conflictos de intereses, facilitando la transformación de la estructura productiva del Estado.

### **Gráfico 1.1: Mecanismo causal**



**Fuente:** elaboración propia

### **1.5 Selección de casos**

Las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis fueron las únicas de todo el país que contaron con los mismos beneficios fiscales y la autoridad de aplicación durante el régimen de promoción industrial regional, por lo que las cuatro constiuyen el universo total de la población. En esta tesis se seleccionan dos de ellas para analizar en profundidad: San Luis y La Rioja. Esto se realiza con el objetivo de mostrar cómo las diferentes configuraciones de los mecanismos causales implicaron resultados divergentes, siendo el de

San Luis un caso de transformación radical de la matriz productiva y un caso de éxito relativo el de La Rioja. Asimismo, se analizan los casos de Catamarca y San Juan, a modo de *shadow cases*<sup>8</sup>, para contrastar lo sucedido en aquellas provincias con resultados de éxito atenuado. Dado que las cuatro provincias (además del mismo régimen de promoción industrial) comparten características políticas, sociales, económicas y geográficas similares, se permite controlar por contexto el efecto de explicaciones alternativas al fenómeno bajo análisis.

Dos elementos principales están asociados al sistema de incentivos que beneficiaron a las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis, convirtiéndolas en un régimen especial en todo el país: la delegación de la Autoridad de Aplicación y las características de los beneficios promocionales. Mediante la delegación de la autoridad de aplicación, la administración local era la que autorizaba los proyectos de inversión menores a cierto monto (aproximadamente un millón de dólares) y le permitía controlar el cumplimiento del contrato promocional: las cláusulas de puesta en marcha, inversión y empleo comprometidos. En cuanto a los beneficios promocionales, el sistema incluía la desgravación del impuesto al valor agregado tanto a las ventas de la empresa promovida como a las compras de insumos, beneficio este último que no se contemplaba en las normas promocionales de otras provincias. Ambas medidas implicaron una significativa ventaja comparativa respecto al resto del país y lo diferenciaron de cualquier otro régimen de promoción industrial vigente.

---

<sup>8</sup> Se entiende como shadow case el examen de un caso auxiliar o periférico que permite extraer inferencias del análisis interno para arrojar luz sobre la generalidad de las afirmaciones evaluadas en el caso principal (Soifer, 2020)

## **1.6 Metodología**

La estrategia metodológica utilizada en esta tesis consiste en un análisis de process tracing o “rastreo de procesos” (Bennett y Checkel, 2013; Brady y Collier, 2010; Falletti, 2006; Hall, 2012; Mahoney, 2012) con el objetivo de identificar el mecanismo causal por el cual Estados que no cuentan con una burocracia desarrollada ni enraizamiento con el sector privado pueden atraer inversiones y radicar industrias en sus territorios. 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. Para ello, se busca documentar si la secuencia de eventos o procesos dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones teóricas.

En este sentido, se adopta un diseño que permite llevar adelante lo que la literatura denomina observación de proceso causal (causal process observation), esto es, la percepción sobre trozos de evidencia que proveen información sobre el contexto o mecanismo causal, y que contribuye distintivamente en la construcción de inferencias causales (Collier, Brady y Seawright, 2004). Se trata de prestar atención en la evidencia, cualitativa o cuantitativa, que informe sobre el proceso que conecta la implementación de políticas de descentralización productiva en provincias sin autonomía enraizada con su posterior desarrollo económico, ya sea identificando aspectos relevantes del contexto o de las entidades sociales involucradas en él.

El análisis de proceso causal es un método que tiene como propósito ir más allá de identificar correlaciones entre variables dependientes e independientes y, en cambio, profundizar el análisis de los mecanismos causales que las vinculan (Beach y Pedersen, 2013). En este sentido, el análisis del proceso causal se asocia a la búsqueda por desentrañar la caja negra de la causalidad asumida en una correlación entre variables y para ello busca trazar mecanismos causales y someterlos a pruebas empíricas en el marco de estudios de caso (Beach y Pedersen, 2013; Bennett, 2010; George y Bennett, 2005). Lo que se traza no es una sucesión de eventos sino el mecanismo teórico que permite establecer una relación de causalidad, y para ello debemos observar la presencia de las implicancias empíricas asociadas a cada componente de dicho mecanismo (Beach y Pedersen, 2013).

En este punto, cada parte o instancia del mecanismo puede ser conceptualizada como una entidad que lleva adelante actividades, y estas entidades no son sino los elementos de los sistemas y las actividades son las productoras del cambio, aquello que transmite fuerza causal a través del mecanismo (Beach y Pedersen, 2013). Estos mecanismos, como sostiene Tilly (2001) buscan representar procesos relacionales complejos, por lo que suelen alejarse tanto del individualismo metodológico como del estructuralismo y, en su lugar, suelen adoptar perspectivas que buscan asociar lo micro y lo macro tomando en consideración factores cognitivos, contextuales y relacionales.

Asimismo, para explicar el modo en el que opera un determinado mecanismo, la relevancia de la evidencia requerida no está asociada a la cantidad de casos observados sino al valor probatorio y la diversidad de la evidencia que nos permite hacer inferencias sobre la presencia

o ausencia del mecanismo hipotético en el marco de la investigación (Bennett, 2008). Para tal propósito, el análisis no se orienta a acumular muchos casos de observación sino, siguiendo una lógica similar a la de un detective que busca pistas sobre un crimen (Collier, 2011), el objetivo es encontrar piezas de evidencia que en sí mismas sean relevantes para probar la presencia de cada elemento del mecanismo causal.

Este modo de evaluar las hipótesis necesariamente introduce un grado de subjetividad a la hora de ponderar la relevancia de cada tipo de evidencia, a la vez que implica que una hipótesis nunca es del todo confirmada ni descartada, simplemente aumenta o disminuye nuestra confianza en la misma dada la evidencia disponible (Beach y Pedersen, 2013.). Ahora bien, la presentación de dicha evidencia debe ser parte de una narrativa que no se reduzca a mostrar la evidencia de cada parte del mecanismo por separado, sino que construya un argumento coherente respecto a cómo la misma se presenta en nuestro caso de estudio, tomando en consideración tanto la secuencia en la que los eventos se presentan como la relación de los mismos con el contexto (Tilly, 1995).

Por último, Beach y Pedersen (2019) señalan que existen tres tipos de process tracing: 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 un “puzzle” empírico y que buscan una explicación que sea mínimamente suficiente de un resultado empírico en un caso histórico.

En esta tesis, el objetivo no es probar teorías generales ni elaborar explicaciones mínimamente suficientes de casos específicos (Collier 2010). 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. En este sentido, como señalan Bril y Maillet (2017) los análisis vía process tracing, sean iniciados inductiva o deductivamente, arriban a la inferencia causal y, finalmente, producen narrativas causales complejas.

Con este objetivo, la mayor parte de los indicadores relevados de fuentes primarias se recolectaron a través de entrevistas semiestructuradas con veintisiete (27) líderes políticos provinciales, empresarios industriales, líderes sindicales, consultores, funcionarios públicos y académicos expertos en el tema. Las entrevistas se realizaron a informantes considerados clave para el acceso a información que habitualmente no está disponible por otros medios, sobre todo en relación con los actores protagonistas del proceso político (Rathbun, 2010) Por su parte, los datos que surgen de fuentes secundarias se relevaron en base a trabajo de archivo en internet (sitios oficiales de los gobiernos provinciales y del gobierno nacional), periódicos locales, nacionales, estadísticas impresas obtenidas en organismos oficiales, informes oficiales, bibliografía existente, boletines oficiales y productos impresos obtenidos durante las diferentes entrevistas.



## **Capítulo 2: Las políticas de descentralización productiva en Argentina**

Uno de los grandes desafíos que tuvo la Argentina durante las últimas décadas fue el incremento sostenido de la brecha entre provincias ricas y pobres. Esta brecha tuvo su origen en el nacimiento de la Argentina moderna y se profundizó con el desarrollo industrial concentrado en unas pocas regiones, que relegó al resto del país a condiciones de precariedad y falta de desarrollo<sup>9</sup>. Esta situación fue una de las causas de los grandes flujos migratorios internos entre las zonas centrales y periféricas, lo que trajo aparejado la aparición de cordones de pobreza en los alrededores de los grandes polos industriales y mayores índices de desempleo en las zonas centrales.

En este sentido, en el Censo Industrial de 1947 el 85,5% del valor agregado del país se producía en la Ciudad de Buenos Aires (Capital Federal, en ese entonces) y tres provincias: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El resto del país -que constituía el 34,2% de la población argentina- sólo aportaba el 14,5% del valor agregado; buena parte de esta producción se

---

<sup>9</sup> El dominio de Buenos Aires sobre las provincias del ex virreinato del Río de la Plata era de carácter político, administrativo y económico. Como centro del virreinato español, la ciudad de Buenos Aires desarrolló una infraestructura política y administrativa inigualada por cualquier otra provincia, lo cual la convirtió en el centro “natural” del gobierno para los primeros aspirantes a construir la nación. Localizada en la desembocadura de una gran red de ríos navegables que unen a las provincias, así como con los mercados globales, Buenos Aires fue capaz de controlar los flujos del comercio doméstico e internacional. Su control sobre las aduanas y los puertos le proporcionó el dominio de las rentas comerciales y aduaneras, así como también la capacidad de imponer aranceles a las demás provincias. El predominio de la ciudad durante las primeras décadas posteriores a la independencia se vería incrementado por el explosivo desarrollo de la agricultura de la provincia de Buenos Aires en el siglo XIX. El rol protagónico de la llanura pampeana en un modelo de desarrollo orientado hacia la economía mundial transformó a la provincia en el eje central que hizo de la Argentina uno de los países más ricos del mundo ya avanzado el siglo XIX, a la vez que intensificó las disparidades económicas entre Buenos Aires y sus contrapartes provinciales (Gibson y Falletti, 2007).

encontraba en algunas provincias como Tucumán (con la industria azucarera) y en Mendoza y San Juan (con la vitivinicultura). En 1974, casi treinta años después, la situación global no había cambiado: los cuatro principales distritos aportaron el 84,5% del valor agregado por la industria y el resto del país -con 32% de la población nacional- apenas había ganado un punto en su porcentaje del producto industrial.

Los diferentes gobiernos nacionales, conscientes de este problema y sus consecuencias, intentaron modificar las condiciones de desarrollo económico de las provincias menos favorecidas mediante políticas de desarrollo regional. En la mayor parte de los países en desarrollo existen políticas de este tipo. Como muestra Boneo (1985), las tres formas de intervención más frecuentes son a) la creación de una institución de desarrollo regional, b) la introducción de incentivos y beneficios especiales para las empresas que efectúen inversiones en la región en crisis c) la introducción de consideraciones regionales en los planes de desarrollo.

En el caso de la Argentina, si bien pueden encontrarse iniciativas en los tres sentidos, la política preeminente fue de descentralización productiva mediante incentivos para las empresas (Boneo, 1985; Aspiazu y Kosacoff, 1989; Schvarzer, 1987). Estas consistieron principalmente en subsidios al capital, que actúan aumentando las tasas internas de retorno de los proyectos de inversión con el objetivo de fomentar la producción. Estos incentivos tienen el propósito de aumentar la rentabilidad de las inversiones en las provincias deprimidas y adoptan las formas más variadas: exenciones de impuestos y/o recargos aduaneros, posibilidad de descargar las inversiones como gasto en otras actividades rentables, créditos

especiales, posibilidad de amortización acelerada. En buena parte de la región y el mundo - México, Brasil, Perú, Colombia, EEUU, Italia, India- existen esquemas de este tipo y, en todos los casos, coexisten con sistemas similares que buscan atraer inversiones extranjeras, derivar capitales hacia sectores prioritarios y, en algunos casos, simplemente aumentar el nivel global de inversiones.

Algunos casos significativos revisados por la literatura (Montero, 2001; Casalet 2000; Merchand Rojas, 2007) son los de España y México. A pesar de las aparentes diferencias regionales e históricas entre ambos y, entre estos y la Argentina, la evolución de la política macroeconómica e industrial tomó direcciones muy similares durante las décadas de 1980 y 1990. El sector público nacional de dichos países atravesó un periodo de grave declive, poniendo en peligro los antiguos modelos de desarrollo dirigidos por el Estado. A medida que el Estado nacional se retraía de su historia de amplia intervención en el mercado, los gobiernos subnacionales se involucraron más. En gran medida, esto fue el resultado de un proceso de descentralización económica y política que surgió de las transiciones democráticas en dichos países.

En España, el “Libro Blanco de la Reindustrialización” (1983) impulsó una nueva política orientada hacia una más amplia incentivación a la iniciativa privada sobre la base mayores beneficios financieros, fiscales y de carácter asistencial. Además el Estado se comprometía a crear la infraestructura y los servicios necesarios para remontar la crisis industrial y atenuar los desequilibrios regionales. Durante estos años comenzó a ser aplicada la Ley de Incentivos Regionales (LIR) buscando promover el desarrollo económico en las regiones y comarcas

más atrasadas en términos económicos, con éxito relativo en ciertas regiones de Andalucía (Montero, 2001)

En México, las políticas de descentralización parten de los esfuerzos de desconcentración de la Ciudad de México con un decreto de descentralización industrial que circunscribió, por primera vez, el otorgamiento de subsidios a empresas localizadas fuera de las grandes zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. A principios de la década de 1980, se crearon mecanismos de carácter regional, surgió la Dirección y la Comisión de Desarrollo Regional y los comités promotores del desarrollo en los Estados. Asimismo, la Alianza para la Producción, impulsó la creación de puertos industriales, y para favorecer la ubicación de las plantas productivas se recurrió a créditos diferenciales y subsidios. Esto fue acompañado de tarifas preferenciales en la energía eléctrica y la petroquímica para los industriales localizados en dichos polos.

En este sentido, la adopción de esquemas de incentivos parece estar vinculada a creencias básicas sobre el dinamismo del sector privado, la eficiencia del mercado en la asignación de recursos, y sobre las ventajas de los mecanismos indirectos de regulación. La utilización de mecanismos indirectos como los esquemas de incentivos se basa no solo en la convicción de la eficiencia del mercado en la asignación de recursos, sino que supone racionalidad y adecuada información en los empresarios. Así como en la década del cincuenta la sustitución de importaciones intentó fomentar el desarrollo de la naciente industria nacional para aminorar la brecha de desarrollo con los países centrales, la promoción industrial intentó, mediante la atracción de inversiones, disminuir la brecha entre provincias ricas y pobres.

## **2.1 Antecedentes**

Los intentos de promover el desarrollo industrial se pueden rastrear en la legislación argentina a lo largo de ocho décadas con efectos puntualmente significativos (Schvarzer, 1987; Aspiazu, 1987). El primer régimen de promoción industrial en el país se sancionó en 1944, una época caracterizada por la instalación de industrias productoras de bienes finales e intermedios. La industria promocionada estaba orientada a sustituir importaciones, de manera que el principal mecanismo promocional fue la protección arancelaria. El objetivo fundamental fue el desarrollo industrial en un sentido amplio por lo que no se contempló una legislación que encauzara la localización geográfica de las instalaciones industriales; consecuentemente, la actividad económica industrial creció especialmente en el área central, particularmente en Buenos Aires.

Más allá de las declaraciones sobre la importancia del desarrollo federal, las primeras medidas de promoción regional se adoptaron a partir de 1958 con la Ley 14.781 que trajo aparejado la localización de algunas industrias en el interior del país. Si bien la normativa tenía un fuerte énfasis en la promoción sectorial<sup>10</sup>, tendía explícitamente a la descentralización industrial por lo que llegó a dividir el país en zonas con diferente intensidad en los beneficios a otorgarse: la primera, de máxima prioridad, cubría la Patagonia,

---

<sup>10</sup> Sus reglamentaciones abarcaron sectores como la industria siderúrgica (Decreto 5.038/61), a la industria petroquímica (Decreto 5.039/61) y a la industria celulósica (Decreto 5.041/61)

el Noroeste y la Mesopotamia, mientras que la segunda abarcaba parte del interior de Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires.

Es interesante destacar que esta zonificación fue modificada varias veces hasta abarcar prácticamente todo el territorio nacional con la esperable excepción de los grandes centros industriales. De esta manera, se abrió una etapa caracterizada por la instalación de los grandes sectores industriales como siderurgia, automotriz y tractores, petroquímica, celulosa y papel en diferentes puntos del país. Por otro lado, en 1964, mediante el Decreto 3113/64 se buscó la consolidación de la industria instalada y se incorporaron otros sectores en la promoción como la forestación, pesca y frigoríficos.

Asimismo, se dispusieron regímenes promocionales para algunas provincias específicas. Entre ellas, se encuentra el caso del denominado “Operativo Tucumán” de 1969, que se creó a modo de compensación por el cierre forzado de once ingenios -principal actividad económica de la provincia- y que dispuso una serie de incentivos fiscales para radicar nuevas empresas en su territorio. Otro caso -probablemente el más reconocido- fue el de Tierra del Fuego (1978), con el estatuto de Área Aduanera Especial, que tuvo el sistema más beneficioso. Además de los incentivos en materia de impuestos internos, el sistema contempló la exención de aranceles de importación y hasta reembolsos a las exportaciones hacia el territorio continental.

El siguiente antecedente fue la Ley 20.560 de 1973, sancionada durante el tercer gobierno peronista. La norma tuvo un claro propósito de descentralizar la actividad industrial para lo

cual prohibió la instalación de nuevas actividades industriales en la Ciudad de Buenos Aires y excluyó de sus beneficios a las industrias que se radicaran en el Gran Buenos Aires – definiendo como tal al ámbito geográfico ubicado dentro de un radio de 60 km desde la Ciudad de Buenos Aires—. La normativa dispuso una serie de beneficios como aportes directos de capital bajo la forma de certificados de promoción industrial, participación del Estado en el capital de las empresas, créditos, desgravación del impuesto a las ganancias, a las ventas y al capital de las empresas, exención de impuestos a los inversores, y exención de derechos de importación de bienes de capital. Las desgravaciones y exenciones tenían un plazo máximo de diez años.

Es importante destacar que los regímenes de promoción y sus consecuencias no tienen el mismo significado si se los considera desde una perspectiva nacional o desde un punto de vista provincial. Lo que en una perspectiva nacional puede resultar un dato de escasa significación (en términos, por ejemplo, de valor de producción agregado, número de empleos generados), en la dimensión de una provincia periférica puede constituir un elemento sustancial para la comprensión de los cambios en la configuración de una estructura económica y social. Esto es algo que también se observó en las estructuras administrativas de los Estados provinciales y que incidió en la decisión de algunas de ellas para adoptar una estrategia de bypass burocrático.

## **2.2 La promoción industrial regional**

Como se mencionó en el primer capítulo, el período de implementación de la promoción industrial regional coincidió con la doble transición iniciada años antes en América Latina: de Estados desarrollistas a neoliberales y de regímenes autoritarios a democráticos. Esta transición dual (Centeno, 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 fue el contexto en el que cobró sentido promover una estrategia de provincialización que - iniciada por el gobierno militar y luego continuada en democracia- apuntara a compensar a los grandes industriales nacionales perjudicados por la política de apertura económica de la época<sup>11</sup>.

Dado que una política de subsidios industriales puso en contradicción la nueva dinámica de liberalización económica del gobierno central, la política de promoción industrial regional se puede entender como la estrategia mediante la cual se intentó compensar a los grupos económicos nacionales perdidosos de este proceso. Esta estrategia de provincialización

---

<sup>11</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).

permitió mantener el apoyo de algunos de los grupos económicos más importantes del país mientras, en simultáneo, se aplicó un programa de reducción progresiva de los aranceles de importación. Tal fue la estrategia de compensación que el último gobierno militar promercado superó, incluso, a sus predecesores, más intervencionistas, en el uso de las desgravaciones impositivas con el fin de resarcir a muchos industriales afectados por su política económica.

En este sentido, si bien la relocalización de industrias en el interior del país produjo una desconcentración espacial de ciertas ramas, esto no implicó necesariamente un proceso de descentralización del poder económico. Por el contrario, en algunos casos significó la posibilidad de compensar o, bien, subsidiar la expansión de algunos grupos económicos. En general la promoción industrial fue una estrategia de recomposición financiera de corto y mediano plazo otorgada por el Estado y que aprovecharon algunas empresas para enfrentar la crisis en el marco de un creciente proceso de concentración del capital.

Borello (1988) considera que algunas empresas ganaron en productividad a través de la especialización productiva por plantas. Esta situación obedece a que, mediante la promoción industrial, sumaron al reequipamiento y modernización tecnológica una racionalización del empleo más o menos intensa a nivel de plantas industriales y empresa. De esta manera, por ejemplo, líneas de producción que operaron en las provincias centrales (Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe) con cincuenta operarios requerían treinta trabajadores en una provincia periférica. Además, si bien la fragmentación y localización distanciada del proceso productivo también incorporó nuevos costos (transporte, costo financiero de mayores stocks

de insumos, duplicación de algunos puestos de conducción de planta y mantenimiento, etc.) estos eran más que compensados por los beneficios fiscales acordados.

Por otro lado, como muestran Lozano, Azpiazu y Basualdo (1991), la implementación de políticas de promoción regional basadas en desgravaciones impositivas -además de la recomposición económica y financiera de ciertas empresas-, fue un mecanismo para descomprimir la puja sindical. En un contexto de fuerte resistencia de los trabajadores, la promoción industrial generó incentivos para la distribución espacial de la población obrera que se desconcentró hacia centros del interior del país donde la mano de obra que se incorporó tenía escasa o nula experiencia gremial.

En este sentido, uno de los rasgos resaltantes de las empresas que se acogieron a la promoción industrial fue su origen predominantemente extrarregional. Es decir, eran empresas que no provenían de la provincia. Esta característica, sumada a la forma de expansión a través de la creación de nuevas plantas, llevó a una creciente conformación de empresas multiplantas y multilocalización. Obviamente, no todas las empresas podían funcionar bajo estos esquemas. Eran necesarias condiciones tecnológicas y organizativas para sustentar tal estrategia de acumulación y localización empresariales. Como destaca Schvarzer (1987), lo que se produjo a través de la promoción industrial fue un proceso de descentralización geográfica de la producción junto a una fuerte centralización empresaria.

### **2.3 Las cuatro provincias: Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis**

En 1973, el último gobierno de Juan D. Perón firmó el “Acta de Reparación Histórica” que estableció que “el Estado nacional asume el compromiso irrevocable con las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis de arbitrar las medidas necesarias para promover su crecimiento como reparación histórica por su contribución a la formación del país”. Bajo este marco, años más tarde -mediante la Ley 22.021 de 1979- se le confirió una serie de beneficios fiscales a quienes desarrollaran actividades económicas en la Provincia de La Rioja. En 1982, la Ley 22.702 extendió los mismos beneficios promocionales a las empresas que se instalaran en Catamarca y San Luis, consolidando -en los hechos- la propuesta del Acta de Reparación Histórica de 1973. Finalmente, en noviembre de 1983, el régimen militar sancionó la Ley 22.973, que extendió beneficios idénticos a San Juan.

Si bien tuvo sucesivas reglamentaciones y modificaciones<sup>12</sup>, el sistema general de beneficios fiscales a las cuatro provincias estableció los siguientes incentivos:

---

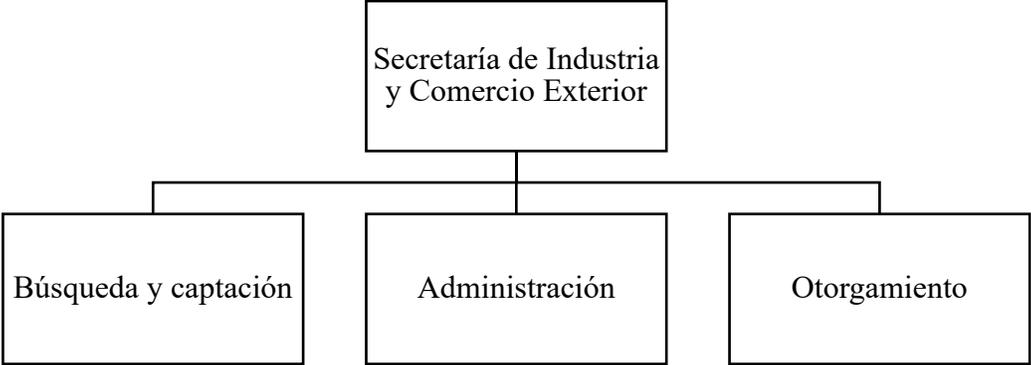
<sup>12</sup> En el año 1992 se llevó a cabo una reforma cuyos primeros pasos consistieron en un reempadronamiento de proyectos y empresas promovidas. La información del costo fiscal de cada proyecto se utilizó para entregar bonos –en la práctica una cuenta corriente que se abrió en la Dirección General de Impuestos– que el beneficiario debía utilizar para imputar contra su declaración jurada. Esta importante modificación tuvo dos consecuencias: introdujo un techo a los beneficios promocionales, ya que la exención de impuestos a la que se accedía estaba limitada por el quantum de bono; y permitió la posibilidad de aplicar sanciones a los proyectos que no hubieran cumplido con sus compromisos promocionales –en términos de fecha de puesta en marcha, capital invertido, etc.– aplicando una escala de demérito para la entrega o acreditación en la cuenta corriente de bonos. 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.

- La deducción y/o exención del impuesto a las ganancias;
- Exención del impuesto sobre el capital de las empresas y los bienes incorporados al patrimonio;
- Liberación (en escala decreciente) del impuesto al valor agregado (IVA) por las ventas al mercado interno;
- Liberación (en escala decreciente) del IVA para las empresas proveedoras de materias primas, insumos o bienes de uso a las empresas beneficiarias del régimen sobre las ventas que realicen a las mismas;
- 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;
- Posibilidad de deducir del monto imponible del impuesto a las ganancias o de diferir el pago de impuestos por parte de los inversionistas en empresas beneficiarias (este beneficio luego fue discontinuado).

Originalmente las empresas promocionadas que invertían en las provincias podían ser exceptuadas de los impuestos, pero la concesión de tales beneficios fiscales era atribución exclusiva del Ministerio de Economía del gobierno nacional (ver figura 1). Como muestra Macón (1985) las luchas burocráticas entre dos sectores del Ministerio, los industrialistas que apoyaron con entusiasmo los incentivos fiscales y los organismos de supervisión financiera,

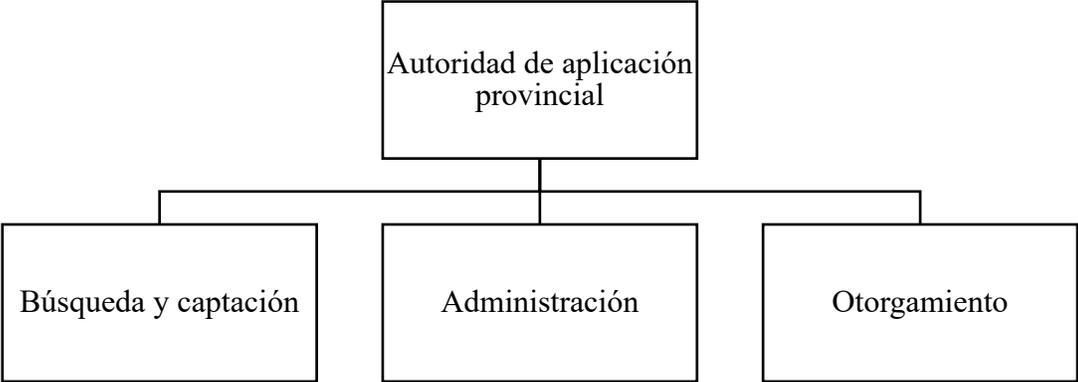
contribuyeron a que el sistema de incentivos promocionales se mantuviera bajo control. Sin embargo, en 1979, 1982 y 1983 el gobierno nacional delegó su autoridad para conceder desgravaciones impositivas en los gobiernos de estas cuatro provincias (ver figura 2).

**Gráfico 2.1: Esquema de la estructura organizacional con autoridad de aplicación en el gobierno central**



**Fuente:** Elaboración propia

**Gráfico 2.2: Esquema de la estructura organizacional con autoridad de aplicación delegada**



**Fuente:** Elaboración propia

Al otorgar al gobierno provincial la posibilidad de autorizar directamente los proyectos de inversión menores a cierto monto (aproximadamente un millón de dólares), se delegó en las cuatro provincias las siguientes atribuciones:

1. Evaluación de los proyectos y peticiones presentadas.
2. Reglamentación de los procedimientos a observar para los actos precedentes.
3. Concesión o rechazo de los beneficios solicitados.
4. Control del ejercicio de los derechos otorgados y del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los promocionados.
5. Interpretación, con carácter obligatorio y general, de las normas que regían los incentivos.
6. Modificación, extinción o decaimiento de beneficios acordados.
7. Facultades sancionatorias.

Contar con la autoridad de aplicación les permitió a las cuatro provincias, fundamentalmente a San Luis, dar un extraordinario impulso al otorgamiento de incentivos. Mediante la concesión de desgravaciones impositivas nacionales, pudieron promover industrias, proporcionar empleo y aumentar su recaudación fiscal a expensas de otras provincias y del gobierno central. A medida que fue avanzando la década del '80, las desgravaciones impositivas otorgadas por las cuatro provincias eclipsaron poco a poco las que otorgaba el gobierno nacional para invertir en todas las demás provincias juntas (ver cuadro 2.1).

Al quedar habilitadas para exceptuar a las empresas de pagar impuestos establecidos por el gobierno nacional, estas provincias tuvieron una increíble oportunidad para su desarrollo,

aunque no exenta de conflictos. Esto porque, en primer lugar, los incentivos ofrecidos por estas cuatro provincias amenazaron con atraer a importantes inversores instalados en otras jurisdicciones y desplazar así muchos puestos de trabajo. En segundo lugar, porque los procedimientos de coparticipación federal<sup>13</sup> para distribución de la recaudación fiscal vigentes en la Argentina implicaron que cualquier incentivo fiscal nacional otorgado a las cuatro provincias reducía el monto de recursos fiscales disponibles para compartir entre todas las demás, y por ende disminuía las transferencias fiscales globales.

En el contexto del régimen tributario argentino, donde el gobierno nacional concentra los mayores recursos impositivos y los beneficios promocionales consisten en desgravaciones de esos impuestos, el problema con este sistema es el denominado en la literatura económica como “free rider”. En este caso, porque las provincias que otorgaron los incentivos fiscales a las empresas recibían el beneficio pleno de los incentivos a la inversión, pero el costo se diseminaba sobre el resto de los gobiernos provinciales y el gobierno nacional.

De hecho, con el retorno de la democracia, hubo presiones para que la autoridad de aplicación delegada se generalizara; todas las provincias querían para sí lo que el gobierno militar había concedido sólo a estas cuatro. Las presiones fueron tales que, en 1985, el presidente Raúl Alfonsín reconoció el desequilibrio existente en el sistema y otorgó a las dieciocho provincias

---

<sup>13</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).

restantes incentivos fiscales para inversión, pero el poder de conceder estos incentivos siguió centralizado en el gobierno nacional. De esta manera, las cuatro provincias continuaron dominando el sistema de incentivos.

El deterioro de la situación económica puso de relieve los costos que implicaron los incentivos fiscales regionales para las provincias que contaron con la autoridad de aplicación. En 1987, las desgravaciones concedidas por las cuatro provincias favorecidas redujeron en un 11%, según se estimó, la recaudación total disponible para la coparticipación federal (Artana, Duarte y Soto, 1986). Como resultado de este tratamiento preferencial de las cuatro provincias, la mayoría de las restantes tuvieron menores transferencias de recursos a disposición.

**Cuadro 2.1: Participación de las provincias promocionadas en comparación con el resto de provincias del país en el costo fiscal teórico total del sistema de incentivos fiscales regionales, 1980 – 1988 (en porcentajes)**

<b>Provincia</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
<b>Cuatro provincias</b>	1,0	3,9	12,0	10,9	30,0	58,5	63,6	79,5	98,0
<b>Provincias restantes</b>	99,0	96,1	88,0	89,1	70,0	41,5	36,4	20,5	2,0
<b>Total</b>	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

Cuando las insuficiencias de esta situación se tornaron más evidentes, los legisladores de las provincias afectadas comenzaron a analizar de qué manera podían revocar los beneficios especiales concedidos a Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. A partir de ello, en 1987 surgió en el Congreso una coalición bipartidista con el objetivo de promover la reforma del sistema. Los autores del proyecto<sup>14</sup> representaron cabalmente al grupo promotor: provenían de las dos provincias económicas avanzadas que habían sido más perjudicadas por el éxodo de industrias hacia las provincias promovidas -Buenos Aires y Mendoza-, y pertenecían a los dos grupos políticos principales, los radicales y los peronistas. Sin embargo, debido a la escalada de la crisis económica y a los problemas que se presentaron en las negociaciones legislativas, la sanción de la ley no avanzó. Esto no implicó el final del conflicto sino un paréntesis en una disputa que se resolvió por otros medios<sup>15</sup>.

Por último, surgieron tensiones con la Secretaría de Industria del Gobierno Nacional al quedar desdibujado su rol y la consecuente pérdida de poder y atribuciones. Al otorgar a las provincias la autoridad de aplicación hasta determinados montos de las inversiones, se estimuló la presentación de proyectos de tamaño medio (o la desagregación de un proyecto grande en varios de tamaño menor) para aprovechar las facilidades de aprobación que ofrecían algunas de las provincias.

---

<sup>14</sup> Hugo Socchi de la Unión Cívica Radical de Buenos Aires y José Octavio Bordón del Partido Justicialista de Mendoza.

<sup>15</sup> Para un desarrollo in extenso de la evolución del conflicto, ver Eaton K. (2003) “La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en la Argentina”

De esta manera, los empresarios -guiados por los intermediarios del byapss en San Luis y La Rioja- dimensionaron sus proyectos para adaptarse a la norma que autorizaba al gobierno provincial a aprobarlas de manera directa sin consulta. El tamaño de prácticamente la totalidad de los casos se explica por esta razón. Por ejemplo, como muestra Borello para el caso de La Rioja, de los ciento sesenta y un (161) proyectos industriales clasificados por dimensión, ciento cuarenta y tres (143) fueron de menos de un millón de dólares de inversión, diecisiete (17) de uno a tres millones de dólares y sólo uno (1) superior a los tres millones. Todas estas cuestiones, derivadas tanto de las ventajas que otorgaba la promoción industrial como de la delegación de la autoridad de aplicación, elevaron las tensiones y las disputas con las otras provincias y el gobierno central.

#### **2.4 Autoridad de aplicación. Valor e importancia**

A pesar de los incentivos, ni la ley de promoción ni la delegación de autoridad por sí mismas fueron suficientes para promover el desarrollo de las provincias. La decisión de trasladar activos y relocalizarse en otra provincia no podía realizarse solo por los estímulos o compensaciones que pudiera ofrecer el gobierno. Relocalizar una industria no se realiza como un acto reflejo ante un estímulo fiscal. Hay cierto nivel de planificación implicado: desde encontrar un terreno con los servicios básicos donde montar la fábrica hasta contratar el personal necesario para ponerla a funcionar. Los incentivos podían generar cierto interés en los empresarios, pero, dada la larga tradición en la materia, tampoco representaron una novedad para ellos.

Asimismo, en la decisión de localización, pesaron con frecuencia factores que no necesariamente coinciden con la racionalidad económica (al menos desde un punto de vista de optimización) ni con la búsqueda de información completa. Respecto de la racionalidad económica, como muestra Borello en el caso de La Rioja (1988), ocurría que el gerente o dueño de la planta a instalar era además de productor, consumidor y tenía, junto con su familia, hábitos, expectativas de consumo, que podían no coincidir con lo que le ofrecían las provincias del interior. En este sentido, existe una gran heterogeneidad de circunstancias que motivaron a las empresas a acogerse a una ley de promoción. Resulta muy difícil determinar un patrón o tipología únicos que delimiten o recorte al tipo de empresas que se radicaron en las diferentes provincias.

Para quienes sí constituía una verdadera oportunidad histórica era para los gobiernos de las provincias promocionadas porque ponía en su control la aprobación y otorgamiento de estos beneficios. Era la oportunidad para transformar las estructuras productivas de las provincias promocionadas o, al menos, lograr un aumento en las inversiones en sus territorios. De esta forma, la política de promoción industrial regional se convirtió en una disputa por la relocalización de las industrias existentes en el país y, de lo que se trataba era de convencer a los empresarios de la posibilidad de asentarse en un nuevo territorio.

Tampoco la delegación de la autoridad de aplicación por sí misma alcanzó y debía ser complementada no solo por una incansable tarea de difusión de los incentivos sino también por la promoción de las bondades de la provincia en cuestión. Esto implicaba, además, que se debía enfrentar algunos problemas como la falta de apoyo o la oposición de organismos

dentro de la administración pública, los cambios propios de la inestabilidad macroeconómica, vinculada a los aranceles de importación o el tipo de cambio. De esta forma, la implementación del régimen requirió fundamentalmente de la capacidad de los actores locales para atraer y captar a empresarios e inversores mediante el uso de estos incentivos. Esto es, la capacidad para difundir las bondades de la ley de promoción y de la provincia entre posibles inversores y críticos e intentar corregir a través del tiempo los efectos no deseados de una mala publicidad sobre las condiciones locales<sup>16</sup>.

Así, el gobierno de la provincia era, en la percepción de los empresarios, de otros organismos estatales y de la oposición pública, la cara visible de la política que se impulsaba. Con ello, la transferencia de responsabilidades reales puso de manifiesto la insuficiencia de capacidades en los niveles subnacionales para captar inversiones mediante la vinculación con el sector privado. Esto se debió no solo a la falta de redes de contacto entre las administraciones públicas locales y el empresariado de los centros productivos del país (los potenciales inversores) sino también a su falta de experticia para establecer interacciones con los agentes del mercado.

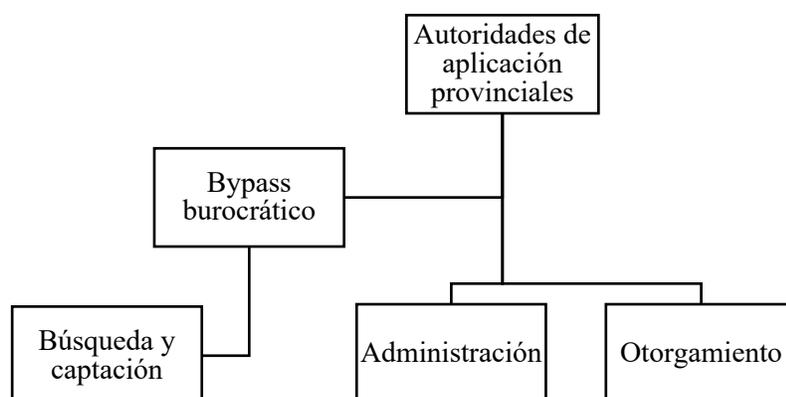
---

<sup>16</sup> Eran frecuente los comentarios, entre los inversores, sobre algunas características negativas de las provincias, vinculadas a: falta de infraestructura, idiosincrasia de los habitantes, ausencia de actividades recreativas y entretenimiento.

## **2.5 El bypass burocrático como alternativa**

Con la promoción industrial no surgieron nuevos agentes productivos, sino que hubo una expansión o desconcentración de empresas ya existentes. El objetivo entonces fue buscar industrias que pudieran relocalizarse, ofrecer las potencialidades de la provincia, gestionar las necesidades para los traslados -desde la infraestructura básica para poner a funcionar la fábrica hasta la vacante en las escuelas para los hijos de aquellos que se trasladaron- y negociar la aprobación rápida de los proyectos. Esto implicó conocer a los potenciales interesados, establecer un vínculo que otorgue ciertas garantías sobre el cumplimiento de las necesidades para la relocalización y la posterior coordinación para su concreción. Ante la ausencia de una burocracia que contara con esas redes y habilidades, la opción fue hacer un bypass a la administración pública y acudir a intermediarios que sí contaran con esas capacidades.

**Gráfico 2.3: Esquema de la estructura organizacional con bypass burocrático**



**Fuente:** Elaboración propia

La delegación de la autoridad implicó un mayor grado de autonomía pero también la necesidad, por parte de los gobiernos provinciales, de mecanismos institucionales para atraer los capitales. Las empresas no se enteraban de la novedad de los beneficios fiscales cuando se publicaban en el boletín oficial, levantaban su infraestructura y se movilizaban. Lo que resultó clave fue la capacidad técnica y el enraizamiento con el sector empresario para la captación de las inversiones y la astucia política para establecer alianzas fuera de la provincia, y fuera y dentro del Estado.

Ante la nueva ventana de oportunidad que abrió la promoción industrial, los gobiernos provinciales carentes de recursos administrativos para promover la captación de recursos permitieron o alentaron a intermediarios del sector privado a la gestión y búsqueda de inversiones. Lo que se produjo fue una movilización de recursos particulares, avalada o promovida por los gobiernos provinciales con el objetivo de atraer capitales. En este punto, hubo una articulación entre los empresarios -potenciales inversores- y los gobiernos provinciales, que fue gestionada por intermediarios que obtuvieron un beneficio económico inmediato (el pago por parte de las empresas de la elaboración de los proyectos de radicación) y/o uno posterior (nuevos clientes a los cuales brindar servicios contables y jurídicos).

Esta tarea de intermediación fue posible tanto por los beneficios fiscales que los intermediarios utilizaron como señuelo como por la ausencia de una burocracia weberiana, lo cual aseguraba controles laxos -a diferencia de los ya conocidos y rigurosos de la Secretaría de Industria de la Nación- para la aprobación de los decretos de radicación. Con la actuación

de los intermediarios no se trató solo de ofrecer beneficios fiscales sino también de la garantía de su obtención y cumplimiento de manera rápida y efectiva.

Esta garantía fue canalizada por intermediarios que compartían códigos, lenguajes e intereses del sector privado pero en vínculo directo con la autoridad política local. La dinámica subnacional muestra que en un proceso de desarrollo promovido por el gobierno nacional, existen alternativas a la necesidad de contar con una burocracia con autonomía enraizada. En procesos que implican movilizar inversiones y/o recursos lo que se requiere es la capacidad de articular con el sector privado, cuya gestión no necesariamente la realizan trabajadores de la Administración Pública, sino también -y especialmente- agentes que dotan al empresariado de las garantías de los beneficios que ofrece el Estado. En este caso puede ser entendida como una función -temporalmente- tercerizada, en la que una red de intermediarios que perseguían intereses propios, se dedicó a la movilización de recursos entre provincias.

## **2.6 Conclusiones**

La promoción industrial regional en Argentina fue una política de descentralización productiva que significó una verdadera oportunidad para transformar las estructuras productivas de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis o, al menos, lograr un aumento en las inversiones en sus territorios. Estas provincias que otorgaban los incentivos fiscales a las empresas recibían el beneficio pleno de los incentivos a la inversión, pero el costo se diseminaba sobre el resto de los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. Mediante la

concesión de desgravaciones impositivas nacionales, pudieron promover industrias, proporcionar empleo y aumentar su recaudación fiscal.

De esta forma, la política de promoción industrial regional se convirtió en una disputa por la relocalización de las industrias existentes en el país y, de lo que se trataba era de convencer a los empresarios de la posibilidad de asentarse en un nuevo territorio. Sin embargo, a pesar de sus condiciones semejantes, la organización del sector público varía de una provincia a otra, al igual que también varían las provincias en cuanto al vínculo que establecen con el sector privado. Por lo tanto, los resultados entre las cuatro provincias no fueron los mismos.

En el caso de San Luis, el nivel de inversiones captadas y la cantidad de industrias radicadas fue 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 representaba 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 (CEPAL, 2003). Incluso años después de finalizado el régimen de promoción, la provincia sigue mostrando 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 (Karamaneff y Salvia, 2019).

En el caso de La Rioja, se dio un salto importante al experimentar un crecimiento relativo de la industria manufacturera, en especial en la capital de la provincia, aunque no tuvo los efectos esperados en el encadenamiento productivo ni alcanzó la transformación del aparato productivo –como San Luis- por lo que el resultado fue la industrialización limitada de la provincia. En el caso de San Juan, el régimen de promoción permitió modernizar fracciones de las tradicionales economías regionales (fundamentalmente, la industria vitivinícola) sin mayores cambios en la matriz productiva. En el caso de Catamarca, las políticas de promoción también tuvieron una incidencia marginal en su estructura productiva sin transformaciones significativas en su economía. Estas últimas dos provincias luego modificarían su estructura económica mediante la minería a gran escala. Con el objetivo de explicar la diferencia de esos resultados, en los siguientes capítulos se abordan los procesos que llevaron a tal variación.



### **Capítulo 3: San Luis: bypass hacia una nueva gobernanza**

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 otorgaron en el país y que, entre las cuatro, San Luis alcanzó a capturar casi el 70% de esos beneficios (ver cuadro 3.1). 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 explicaron 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 concentraron 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 completaron una estructura industrial provincial que se presentaba como rígida y escasamente diversificada (ver cuadro 3.2).

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<sup>17</sup>. 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

---

<sup>17</sup>Los datos se obtienen de “Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa” de Francisco Gatto Oscar Cetrángolo. CEPAL, 2003.

68.1% en 1990 (ver cuadro 3.3). Esta brutal transformación tuvo su correlato en los mercados de trabajo locales donde San Luis cuadruplicó su tasa de empleo industrial mientras que las otras tres provincias alcanzaron resultados más modestos (ver cuadro 3.4). 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 cuadro 3.5).

**Cuadro 3.1: Participación de las provincias en el “costo fiscal teórico” total del sistema de incentivos fiscales regionales, 1980 – 1988 (En porcentajes)**

<b>Provincia</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
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>								

**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 3.2: Evolución del producto bruto geográfico en San Luis, 1980-1990**

<b>Sectores</b>	<b>PBG por sectores</b>	
	<b>1980</b>	<b>1990</b>
<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.

**Cuadro 3.3: porcentaje de los sectores en el total del PBG, 1980-1990**

<b>Año</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
<b>Primario</b>	36.4	6.49
<b>Secundario</b>	27.4	68.1
<b>Terciario</b>	36.3	25.4
<b>Total</b>	100	100

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

**Cuadro 3.4: Empleo industrial y empleo de empresas promovidas durante la primera etapa del régimen de promoción industrial, 1973-1993. En número de empleos.**

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

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

**Cuadro 3.5: Cantidad de industrias radicadas en San Luis, por rama. En absolutos y porcentaje.**

<b>Ramas</b>	<b>1985</b>	<b>%</b>	<b>1994</b>	<b>%</b>
<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 metalífera</b>	136	16,8	157	10,2
<b>Papel</b>	28	3,4	73	4,7
<b>Metal básico</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

A partir de esto, la transformación de San Luis fue de tal importancia 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 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). 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>18</sup>.

---

<sup>18</sup> En estudios anteriores (Karamanefff y Salvia, 2019; Karamanefff, 2019; Karamanefff, 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

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>19</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 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,

---

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>19</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. En el apartado 3.3 se desarrolla en profundidad

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 relocarse 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 recibieron el beneficio pleno de los incentivos a la inversión, pero el costo se diseminó sobre el resto del país, la promoción industrial abrió una verdadera ventana de oportunidad para el desarrollo económico de las provincias promocionadas. El gobierno de San Luis aprovechó esta oportunidad mediante la implementación de una estrategia alternativa: 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>20</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 constituyeron verdaderas redes no institucionalizadas de intermediación con los empresarios. Estos operadores ofrecieron la gestión rápida de los decretos de radicación<sup>21</sup> y mostraron 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 hizo 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 mantuvieron con el empresariado. Operar por fuera de la burocracia también ofreció otros incentivos como la venta de los decretos de radicación<sup>22</sup>, acelerar los tiempos de llegadas de las industrias y no ampliar la planta administrativa del Estado en tiempos de restricción presupuestaria.

---

<sup>20</sup> Sobre la burocracia en San Luis, ver Samper (2006).

<sup>21</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.

<sup>22</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

Por supuesto que la realización del bypass no niega la importancia de la ubicación geográfica de San Luis, sino que se entiende más como uno de los insumos -junto a los compromisos de infraestructura, no cobro de impuestos locales y facilidades administrativas- utilizados por los intermediarios para presentar a la provincia como la mejor alternativa para la radicación de las industrias. Esto se debe a que, teniendo la posibilidad de obtener los beneficios fiscales, no todas las empresas trasladan sus activos a otra provincia. De hecho, aunque fueron una cantidad significativa para transformar la economía de San Luis, solo una pequeña cantidad de las empresas del país fueron las que se trasladaron a alguna provincia promocionada<sup>23</sup>.

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

---

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).

<sup>23</sup> Ver Aspiazu y Kosacoff, 1989; Eaton 2003

habilitaba un juego en el que los empresarios obtuvieron 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 permitió condensar burocracia y enraizamiento mientras que la autonomía fue 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.

El mecanismo causal que explica el caso de San Luis se observa en el gráfico 3.1. Este muestra cómo la implementación de la promoción industrial mediante un bypass burocrático promovió la captación y radicación de inversiones en la provincia, lo que incentivó la conformación de una nueva gobernanza local. Esta nueva forma de interacción gobierno-sector empresario mejoró los procesos de definición de intereses y de objetivos, y el modo

en que el Estado actuó para satisfacerlos. En este sentido, esta nueva gobernanza local aumentó la capacidad estatal para resolver problemas de coordinación y de administrar conflictos de intereses, facilitando la transformación de la estructura productiva de la provincia de San Luis.

### **Gráfico 3.1: Mecanismo causal**



**Fuente:** elaboración propia

### **3.1 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>24</sup>. Esta situación recién cambiaría en diciembre de 1983, con la transición democrática y la decisión del nuevo gobernador electo, Adolfo Rodríguez Saá,<sup>25</sup> de tercerizar de manera informal la búsqueda de inversores y centralizar la autoridad política para la aprobación de los proyectos.

Esto se vería rápidamente reflejado 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. Para esta tarea, 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 las entrevistas realizadas para esta tesis surgió con frecuencia la idea de que el gobierno buscaba radicar la mayor cantidad de empresas posibles sin importar el origen, la

---

<sup>24</sup> Entrevista con integrante del Comité evaluador durante el gobierno de facto y, luego, funcionario del Ministerio de Industria en democracia.

<sup>25</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.

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>26</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”<sup>27</sup>. 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”<sup>28</sup>.

Con el objetivo de obtener los beneficios fiscales, las grandes empresas no relocalizaron la totalidad de los procesos productivos sino que los fragmentaron y trasladaron fases de la producción a las provincias promocionadas (Kosacoff, 2007). Además de reducir los costos, esto permitió 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 otorgó los decretos de radicación- fungieron como los “adelantados”<sup>29</sup> que tuvieron a cargo la tarea de montar las

---

<sup>26</sup> Adolfo Rodríguez Saá en entrevista con el autor (2019)

<sup>27</sup> Silvia Marinoni, ex Directora de Promoción Industrial de la Provincia de San Luis, en entrevista con el autor (2019)

<sup>28</sup> *Ibíd*em

<sup>29</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

fábricas. Ellos fueron quienes conformaron, junto a funcionarios provinciales, contratistas estatales, líderes sindicales, operadores de estudios, comerciantes y proveedores de servicios locales, la coalición industrializadora que lideró 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 cumplieron 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”<sup>30</sup>. 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>31</sup>

Estos adelantados fueron quienes fundaron las cámaras empresarias que, luego, a la hora de plantear demandas, particularmente, en materia de infraestructura, se convirtieron en las interlocutoras privilegiadas con las autoridades gubernamentales. Dado que hubo dos polos

---

todo las leales, aparejando al encargo real la inherente cobertura de poderes jurídico materiales para “adelantar” la empresa propuesta.

<sup>30</sup> Entrevista con ex gerente de Glucovil SA y ex presidente de la Cámara Industrial de Villa Mercedes. Ing. Martín André (25 de noviembre 2019)

<sup>31</sup>Ibídem

de radicación diferenciados -la ciudad de San Luis y Villa Mercedes-, en 1983 se creó la Cámara de Industriales de Villa Mercedes y, en 1984, la Cámara de la Industria de San Luis. Ambas conformaron, posteriormente, la Unión Industrial de San Luis, que fungió 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”<sup>32</sup>. 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<sup>33</sup>.

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 señaló:

“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”<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Entrevista con gerente de Sintoplast Eduardo Mirengo, ex Presidente de la Cámara Industrial de San Luis, (3 de diciembre de 2019)

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> Entrevista con ex gerente de Glucovil SA y ex presidente de la Cámara Industrial de Villa Mercedes. Ing. Martín André (25 de noviembre 2019)

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 provinieron 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 permitieron 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 debió a que como los proyectos de radicación de hasta un determinado monto<sup>35</sup> eran evaluados exclusivamente por el gobierno provincial, los intermediarios 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>36</sup>, que encaró un proceso de desintegración productiva de su planta de la provincia de Santa Fe<sup>37</sup>. Como señalan Lozano, Azpiazu y Basualdo (1991), además de los beneficios

---

<sup>35</sup> Un millón de dólares, aproximadamente.

<sup>36</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>37</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

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>38</sup>. La mayoría de estas firmas siguieron estrategias similares a las de Acindar y fragmentaron el proceso productivo para trasladar terminales de sus fábricas a San Luis.

Esta radicación fragmentada funcionó como un catalizador para la relocalización de industrias de determinados sectores, producto de los efectos de aglomeración<sup>39</sup>. Esto se dio no solo porque los costos de producción declinaron significativamente por localizarse unas empresas en las cercanías de otras, sino porque la magnitud de los beneficios fiscales fue tal

---

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>38</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>39</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).

que permitió a quienes se relocizaban fijar precios más competitivos<sup>40</sup>. Esto forzó 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.

### **3.2 Nueva gobernanza**

El gobierno peronista de San Luis tuvo el control exclusivo de la política industrial provincial. Esto fue fundamental para la consolidación del poder electoral y político de Adolfo Rodríguez Saá y para que la promoción industrial se convirtiera en un importante activo para fortalecer y afirmar el poder organizativo en respuesta a los desafíos políticos internos y externos. En este sentido, a principios de su primer mandato, la captación y radicación industrial se convirtió en la principal herramienta para mantener primero y ampliar luego una coalición de gobierno precaria en sus inicios.

Esto se debió a que luego de una feroz lucha interna en el PJ, Rodríguez Saá resultó electo gobernador, en 1983, por la escasa diferencia de 3873 votos sobre el candidato radical Carlos Zavala (ver cuadro 3.6). Por ello, mediante un bypass burocrático, Rodríguez Saá lanzó una

---

<sup>40</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 relocizaban corrían el riesgo de quedar fuera del mercado porque no podían competir con tus precios.” Entrevista con Eduardo Mirengo (3 de diciembre de 2019).

campaña sistemática para aumentar el número de inversiones industriales en la provincia sin muchas consideraciones basadas en la eficiencia, la competitividad o la articulación de un nuevo patrón de desarrollo industrial. El gobernador buscó forjar así un amplio bloque electoral, articulando alianzas intersectoriales en torno a los beneficios económicos de la promoción industrial.

En este sentido, la promoción industrial propició el surgimiento de una nueva clase obrera en los principales centros urbanos de la provincia y, en simultáneo, la incipiente transformación de la estructura socioeconómica en los distritos rurales<sup>41</sup>. Este proceso produjo, a su vez, dos resultados interrelacionados. En primer lugar, permitió a los dirigentes peronistas ampliar la base tradicional de apoyo del partido entre los sectores populares de los distritos típicamente urbanos donde el voto peronista era, en contraste con las zonas rurales, bastante débil. En segundo lugar, reforzó el rendimiento electoral del partido peronista en los departamentos rurales de la provincia, que se beneficiaron del asentamiento de empresas menores, de la ejecución de proyectos de desarrollo específicos y del efecto positivo del crecimiento económico general.

En el plano de los aliados sociales extrapartidarios, el gobierno peronista obtuvo el apoyo electoral y político de los sectores vinculados al empresariado de los estratos altos y de

---

<sup>41</sup> Esto se debía a que la población total de San Luis casi se duplicó en términos absolutos tras la implantación del régimen de promoción industrial: la tasa media anual de crecimiento de la población fue del 16,9% entre 1970 y 1980, mientras que aumentó un 27,8% entre 1980 y 1991. La población urbana aumentó en detrimento de la población rural. Mientras que la tasa media anual de crecimiento de la primera fue del 42,2% entre 1980 y 1991, la segunda disminuyó, en torno al 16% en el mismo periodo.

importantes sectores de las clases medias no peronistas. La clase empresarial emergente en San Luis estuvo esencialmente vinculada al sector de servicios, a los modestos emprendimientos de inversión del sector privado local y a la elite gerencial de las empresas extraprovinciales asentadas en la provincia. Esto se debió, según Guiñazú (2003) a que la industrialización desde arriba favoreció la articulación de vínculos fluidos y estables entre la élite gobernante y el personal directivo de las nuevas empresas instaladas, los contratistas del Estado y la clase empresarial surgida bajo el estímulo de la inversión pública y privada. La afluencia y el flujo inédito de crecientes recursos disponibles para una provincia más bien pobre, también contribuyeron a ampliar el alcance de los votantes peronistas entre las fracciones no partidarias de las clases medias de la provincia.

Dado que el marco legal de la promoción industrial confirió un alto grado de autonomía a las autoridades ejecutivas provinciales tanto para la aprobación como para el control de los nuevos proyectos industriales, el gobierno se lanzó a una campaña sistemática para aumentar el número de inversiones industriales en la provincia. Aunque bastante caótico en sus inicios, el proceso de radicación industrial –asentado en la estrategia de bypass burocrático- tuvo importantes implicaciones políticas porque promovió la conformación de una nueva élite partidaria modernizante y financieramente autónoma. La concentración de poder y la autonomía política en un área política tan clave permitió al gobernador utilizar los recursos de la promoción industrial para consolidar su liderazgo dentro y fuera de las fronteras del partido peronista. Esto puede observarse en el triunfo arrollador, por 20 puntos de diferencia, en las elecciones de 1987 (ver cuadro 3.7)

**Cuadro 3.6: Resultados elecciones a gobernador y vicegobernador por partido, año 1983 en números totales y porcentajes.**

<b>Partido/Alianza</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Partido Justicialista (PJ)	48.849	40.48 %
Unión Cívica Radical (UCR)	44.976	37.27 %
Movimiento de Integración y Desarrollo (MID)	17.733	14.69 %
Alianza Federal (AF)	9.119	7.56 %
Votos positivos	120.677	96.53 %
Votos en blanco	3.901	3.12 %
Votos nulos	436	0.35 %
Total de votos	125.014	100.00 %
Participación	147.100	84.99 %

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

**Cuadro 3.7: Resultados elecciones a gobernador y vicegobernador por partido, año 1987 en números totales y porcentajes.**

<b>Partido/Alianza</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Frente Justicialista	71.086	52,13
Unión Cívica Radical	44.818	32,87
Frente Renovador	9.872	7,24
UCeDé - MPP - Demócrata Liberal	9.322	6,84
Movimiento al Socialismo	468	0,34
Frente Amplio de Liberación	428	0,31
Partido Socialista Popular	368	0,27
Votos positivos	136.362	98,06
Votos en blanco	1.922	1,38
Votos nulos	207	0,15
Diferencia de actas	570	0,41
Participación	139.061	86,15

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

A partir de ello, con la reforma de la constitución y la habilitación de la reelección indefinida<sup>42</sup> el diseño institucional de la provincia cambió para configurar un sistema político

---

<sup>42</sup> En 2007 se volvió a reformar la constitución y se estableció la posibilidad de una única reelección.

que ha sido caracterizado como “autoritario”, “iliberal”, “no democrático” o de “bajo nivel de democracia” (Behrend, 2011; Bianchi, 2016; Chávez, 2003; Gervasoni, 2009; Giraudy, 2010; Guiñazú, 2003; Mera, 2016; Niedwiczki, 2016). El nuevo patrón institucional combinaba los rasgos de un sistema de partido predominante centrado en el carismático liderazgo de los Rodríguez Saá, un aparato estatal modernizador cada vez más depurado de sus enclaves patrimoniales originales y un sistema de representación política institucionalmente sesgado a favor del gobierno en funciones. En este punto, la promoción industrial se había convertido en una fuente importante de poder para el gobernador en ejercicio y sus aliados para contrarrestar su debilidad política inicial. Como señala Behrend (2011), la gestión centralizada, casi sin control, del régimen de promoción industrial le otorgó a la coalición liderada por Rodríguez Saá una serie de recursos materiales y simbólicos para ampliar la base de poder del nuevo gobierno.

### **3.3 Capacidad estatal**

La consolidación de la coalición permitió que aunque los beneficios de la promoción se redujeran antes del plazo legal, el número de plantas manufactureras casi se duplicara en San Luis entre 1985 y 1994, pasando de 805 a 1531 unidades que empleaban a unas 30.014 personas (CEM, 1999). De hecho, en el segundo mandato de Rodríguez Saá se implementaron políticas de desarrollo dirigidas por el Estado, diseñadas para coordinar la industrialización, promover el crecimiento económico y corregir los problemas del desarrollo subregional desigual y la falta de infraestructuras físicas adecuadas. Las principales

herramientas políticas del gobierno en funciones para lograr estos objetivos eran esencialmente dos: las políticas de inversión pública y de planificación del desarrollo.

Una muestra de ello es que la inversión pública en equipamientos básicos, servicios públicos, vivienda y sistemas de comunicación creció de forma constante en la provincia, alcanzando un pico importante durante el periodo analizado (ver cuadro 3.8). Entre 1983 y 1986, la proporción media de los gastos de capital sobre el total de los gastos provinciales fue del 27,5%, cifra que creció más de diez puntos entre 1987 y 1991, cuando alcanzó el 39,3% del total de los gastos presupuestarios. Esta proporción creciente de los gastos de capital como porcentaje del gasto total en San Luis contrasta con las proporciones decrecientes correspondientes a San Juan, Catamarca y La Rioja, las tres provincias que reciben los mismos beneficios de promoción industrial.

**Cuadro 3.8:** Inversión pública en San Luis. Comparado histórico

<b>Indicadores de infraestructura básica</b>	<b>1983</b>	<b>1991</b>
<b>Vivienda</b>	187 unidades	7174 unidades
<b>Líneas eléctricas</b>	390 km	2534 km
<b>Rutas provinciales y autopistas</b>	380 km	1080 km
<b>Sistema de gas natural</b>	Ninguno	271166 metros lineales
<b>Acueductos</b>	30 km	2.500 km
<b>Represas</b>	296.7 Hm3	352 Hm3
<b>Construcciones escolares</b>	S/D	45.669 m2

Fuente: Elaboración propia en base a Guiñazú (2003) y FUNIF (1999). Volumen 2.

En este sentido, el uso del bypass burocrático no significó 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 está 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 funcionó 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 interesaron 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 brindó 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 buscaron 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 implicaron, 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.

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. En simultáneo, sobre la administración pública, se desplegó una agresiva estrategia para equilibrar la planta de trabajadores que incluyó acciones que fueron 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 redujo en más de un 33% mientras que la cantidad de trabajadores en el sector privado aumentó un 17,2 %, el servicio doméstico un 3,6%, los trabajadores por cuenta propia un 9,5% y aquellos que se convirtieron en patronos o empleadores un 47,4% (ver cuadro 3.9).

La activación del aparato estatal no solo implicó 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 asentaron 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 3.10). Y, por el otro, en un incremento del 50,3%<sup>43</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 en la 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>44</sup>.

---

<sup>43</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>44</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 3.9: Población empleada en San Luis, variación por sector (en porcentajes), 1980-1991.**

<b>Sector</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>Variación %</b>
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
Cuenta propia	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

**Cuadro 3.10: Crecimiento 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>		158055	216386	36,9

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

### **3.4. Conclusiones**

Las cuatro provincias beneficiadas por el régimen de promoción industrial contaron 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 tradujo 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.

La diferencia obtenida por la provincia de San Luis se explica por la realización del *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 implicó 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 fundó 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 obtuvieron la rápida aprobación de los beneficios fiscales y los consultores recibieron 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 dotaron 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 fue una disputa por la relocalización de las industrias existentes en el país, de lo que se trató fue 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. Fue 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, la teoría plantea que el crecimiento capitalista necesita primero de un Estado con autonomía enraizada para desarrollar su economía. El caso de San Luis muestra que se puede suplir temporalmente su ausencia mediante un bypass burocrático, para luego -a partir de el- construir las capacidades estatales necesarias para mantener y potenciar el desarrollo. Esto se debe a que existen diferentes formas de enraizamiento con el sector privado. Esta diferenciación es especialmente importante para el conjunto de Estados de nivel intermedio que no pueden confiar en que habrán de tener burocracias weberianas autónomas en lo inmediato, pero que igualmente podrían recoger algunos de los beneficios del enraizamiento. Con el objetivo de mostrar como estrategias similares pueden derivar en resultados divergentes, en el próximo capítulo se analiza el caso de la provincia de La Rioja que alcanzó un éxito relativo, con una estrategia semejante pero una implementación diferente.



#### **Capítulo 4: La Rioja: bypass condicionado y una industrialización limitada**

La Rioja se ubica entre las provincias de mayor pobreza del país y es una de las principales expulsoras de mano de obra a los centros metropolitanos. Si bien la Argentina contaba con una larga tradición de políticas de promoción industrial impulsadas desde el Estado nacional con el fin de contribuir al desarrollo de las regiones periféricas, la provincia de La Rioja estuvo al margen de este tipo de intervención hasta fines de la década de los setenta. Partiendo de una estructura industrial débil, poco diversificada y escasamente integrada al mercado nacional -con predominio de plantas chicas y medianas de bajos niveles de productividad- la política de promoción motorizó cambios que, aunque no transformaron su estructura productiva como en San Luis, fueron significativos para la provincia.

La promulgación, en 1979, de la ley nacional 22.021, denominada *Ley de Desarrollo Económico de la Provincia de La Rioja*, estableció un régimen de promoción de desarrollo económico para las explotaciones agrícolas, ganaderas, turísticas e industriales a radicarse en la Provincia. El otorgamiento de beneficios impositivos a las empresas se justificó con el objeto de promover el desarrollo económico de La Rioja a través de la radicación de capitales para así acortar la distancia con el resto del país y conseguir un desarrollo equilibrado.

Como resultado de este proceso, la estructura industrial se diversificó, y se complejizó la trama económica y social de la provincia. Las nuevas actividades fueron emprendidas en su mayoría por empresas multiplantas pertenecientes a capitales extrarregionales. El régimen de promoción industrial impulsó la radicación de un importante número de fábricas en

relación con la base industrial preexistente y con el tamaño de la economía provincial. Esta industrialización, si bien no transformó la estructura productiva de la provincia -como sí ocurrió en San Luis -promovió que la industria manufacturera aporte casi una cuarta parte del PBG y genere un tercio de los puestos de trabajo formales privados<sup>45</sup>.

Como, además, el significativo crecimiento de la industria riojana se dio en un período en que cerraron sus puertas o redujeron sus planteles algunas industrias en las zonas tradicionalmente fabriles del centro del país, la provincia aumentó su participación industrial en el total nacional. Esto se pone en evidencia al constatar por ejemplo que entre 1973 y 1984 el empleo industrial se triplicó y la producción creció casi siete veces. Hasta fines de 1987 fueron aprobados cuatrocientos noventa y siete (497) proyectos, de los cuales trescientos veinticinco (325) planeaban radicarse en la Capital y ciento setenta y dos (172) distribuirse en el interior de la provincia (ver cuadro 4.1). Del total de proyectos aprobados, hasta 1987, se encontraban en funcionamiento doscientos diecisiete (217), de los cuales ciento noventa y tres (193) eran industriales. Del total de proyectos en funcionamiento, la ocupación comprometida era de alrededor de seis mil cuatrocientos puestos (ver cuadro 4.2)

---

<sup>45</sup> Datos del Ministerio de Economía de la Nación. Disponibles en [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/la\\_rioja.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/la_rioja.pdf)

**Cuadro 4.1:** Proyectos aprobados, por zona, 1980-1987

<b>Zona</b>	<b>Proyectos</b>
Departamento Capital	325
Departamentos del interior	172
Total provincia	497

**Fuente:** elaboración propia en base a SEDE y CEUR (1988)

**Cuadro 4.2:** proyectos en funcionamiento a diciembre de 1987, por tipo de actividad

<b>Actividad</b>	<b>Proyectos</b>	<b>Ocupación comprometida</b>
Agropecuarios	22	184
Alimentos y bebidas	42	800
Textiles, cuero, calzado, confecciones	48	2814
Productos de madera	4	103
Envase e impresiones	16	407
Química, fármacos, cosméticos, plásticos	38	767
Minerales no metálicos	10	262
Metálicas básicas	5	130
Metalúrgicos, electrónicos y eléctricos	30	909
Otros	2	30
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>6406</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a SEDE y CEUR (1988)

Durante los primeros años del régimen de promoción, la ocupación industrial aumentó más de un 200%, mientras que el valor de la producción y el valor agregado industrial creció un 680% y un 960% respectivamente<sup>46</sup>. De esta manera, para 1989, se produjo una mayor contribución manufacturera a la economía provincial mediante la actividad textil (comprende a los hilados, tejidos, confecciones e indumentaria) y la elaboración de alimentos y bebidas, entre los cuales tienen particular relevancia la cadena agroindustrial del olivo, que incluye la elaboración de aceite de oliva y aceitunas en conserva, y la elaboración de vinos.

#### **4.1 Bypass condicionado**

El aumento en la radicación industrial devino, al igual que en San Luis, del uso de un bypass burocrático para la búsqueda y captación de inversores. Los intermediarios también fungieron como nexo entre el gobierno local y los empresarios interesados en relocalizar sus emprendimientos. De hecho, hasta el retorno de la democracia, el gobierno de La Rioja incorporó a un intermediario como responsable del órgano que estaba a cargo de la promoción industrial, la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico (SEDE)<sup>47</sup>. Con el

---

<sup>46</sup> CFI-CEPAL, 1986

<sup>47</sup> <sup>47</sup> José Brizuela era contador dueño de un estudio de la Provincia de La Rioja, adquirió formación en la elaboración de proyectos de promoción industrial y se convirtió en intermediario buscando atraer potenciales clientes. Una vez que la provincia obtuvo la autoridad de aplicación, fue convocado como funcionario a cargo de la implementación de la ley y , con el retorno de la democracia, abandonó la función pero se mantuvo como asesor directo del Gobernador mientras volvía al sector privado. Otra vez en su estudio contable, brindó asistencia técnica y contactos para canalizar la radicación de nuevas industrias. Con el paso de los años se

nuevo gobierno democrático hubo un cambio en la conducción del órgano que fue tomado por agentes del Estado, cambió la orientación del proceso, y sus incentivos pasaron a estar más ligados al control de los establecimientos promovidos que a la llegada de nuevas industrias. Esto implicó que el bypass estuvo condicionado por agentes estatales y, de esa manera, tanto la captación como la radicación de inversiones industriales fue más limitada que en San Luis. Esta situación contribuyó a la consolidación de la gobernanza vigente cuyo resultado implicó la industrialización limitada de la provincia (ver gráfico 4.1)

**Gráfico 4.1: Mecanismo causal en La Rioja**



A diferencia del gobierno de San Luis, donde las autoridades políticas impulsaron una radicación masiva de cualquier tipo de establecimiento industrial, el gobierno de La Rioja luego de una primera ola de radicaciones, puso en práctica una serie de medidas restrictivas destinadas a: a) controlar más rigurosamente a los establecimientos promovidos (tanto en relación con el cumplimiento de los proyectos como con las leyes laborales y la contaminación), b) encauzar las nuevas inversiones en términos de la localización, la

---

transformaría en presidente de la Unión de Industrias Riojanas, cámara que nuclea a los empresarios industriales de la provincia.

integración local y el valor agregado y c) reducir el costo fiscal por proyecto aprobado a través del otorgamiento de menos de 100% de los beneficios a presentaciones menos interesantes para la provincia.

Al igual que en San Luis, la normativa de la promoción industrial innovó en cuanto a la autoridad de aplicación, al otorgar al gobierno provincial la posibilidad de autorizar directamente los proyectos de inversión menores a cierto monto (un millón de dólares aproximadamente). De esta manera, facultó a la provincia a financiar proyectos con fondos nacionales. Los emprendimientos que superasen el valor estipulado, debían contar con la aprobación del nivel nacional. Las características que asumió la aplicación del régimen, en manos de las autoridades provinciales, implicó que la gran mayoría de los proyectos aprobados fueron de menos de un millón de dólares, del mismo modo que ocurrió en San Luis.

En un principio, al igual que en San Luis, el objetivo fue que el gobierno provincial autorizara los proyectos de radicación. Esto implicó una necesaria coordinación entre el empresariado y la provincia, algo que, por encontrarse por fuera de canales formales, fue coordinado por los intermediarios. De esta manera, los empresarios dimensionaron sus proyectos para adaptarse a la norma que autorizó al gobierno provincial a su aprobación directa sin consulta: prácticamente la totalidad de los casos exhiben dimensiones que se explican por esa razón. En el caso de La Rioja, de los 194 proyectos industriales, clasificados por dimensión, están compuestos por 143 de menos de un millón de dólares de inversión, 17 de uno a tres millones de dólares y sólo uno superior a los tres millones de esa moneda.

En este sentido, como dice Schvarzer (1987), “parece claro que los empresarios dimensionaron sus proyectos para adaptarse a la norma que autoriza al gobierno provincial a su aprobación directa sin consulta: prácticamente la totalidad de los casos en La Rioja exhiben dimensiones que se explican por esa razón”. El atractivo de negociar con la autoridad de aplicación provincial se observa, como muestran los datos del CFI- CEPAL (1986) cuando al principio de la implementación ésta no demoraba, en promedio, más de seis meses para aprobar los proyectos presentados. La autoridad de aplicación en el caso de La Rioja fue la SEDE, un órgano especialmente creado por el entonces gobierno militar para la implementación de la ley de promoción industrial.

Sin embargo, luego de una primera ola de radicaciones rápidas, los controles se volvieron más exhaustivos y las aprobaciones de proyectos empezaron a ralentizarse. Esto se debió a que con el cambio de gobierno, la SEDE quedó bajo el control de agentes estatales que condicionaron la llegada de las empresas atraídas por los agentes del bypass. Esto es algo que se observa en la diferencia entre la cantidad de proyectos aprobados y los que finalmente entraron en funcionamiento. Casi la mitad de los proyectos que contaban con el visto bueno del gobierno, por diferentes contratiempos no estaban en funcionamiento para 1987: dieciocho (18) proyectos que fueron puestos en marcha pero por diversas causas fueron cerrados, sesenta y un (61) proyectos todavía estaban en construcción, veintisiete (27) proyectos con atrasos diversos que todavía no habían sido puestos en marcha, ciento diecinueve (119) que recién lograron la aprobación de la SEDE y cincuenta y cuatro (54) proyectos que nunca se pusieron en marcha (CEUR, 1989) (ver cuadro 4.3).

**Cuadro 4.3:** Proyectos aprobados y en funcionamiento a diciembre de 1987.

<b>Tipo de proyectos</b>	<b>Proyectos aprobados 1980-1987</b>	<b>Proyectos en funcionamiento 1980-1987</b>
<b>Industriales</b>	463	194
<b>Agrícolas</b>	27	16
<b>Ganaderos</b>	6	6
<b>Turístico</b>	1	1
<b>Total</b>	497	217

**Fuente:** elaboración propia en base a SEDE y CEUR (1989)

#### **4.1.1 El rol de la SEDE**

En 1979, el gobierno militar de la provincia, frente a la opción de utilizar una estructura burocrática ya existente como la Secretaría de Industria, Comercio y Minoría, optó por crear un nuevo ente público: la SEDE. Esto fue porque el gobierno militar, a cargo del Comodoro

Llerena<sup>48</sup>, prefirió incluir en la burocracia a los intermediarios que habían realizado los proyectos de radicación cuando todavía la autoridad de aplicación era potestad del gobierno nacional. Con esto, el gobierno militar intentó conseguir dos cosas: por un lado evitar la lentitud de la administración pública ya establecida y, por el otro, tener un férreo y directo control de un ente que podía tener mucha gravitación. Este órgano luego fue clave en el proceso por el cual la provincia industrializó en forma limitada su economía.

La historia de la SEDE arrancó en 1979 cuando un contador experto en la elaboración de proyectos de radicación fue convocado por el gobierno militar para hacerse cargo del organismo. De acuerdo a las reconstrucciones de la época<sup>49</sup> y del propio Secretario en una entrevista, su experticia en el armado de planes de relocalización industrial, conocimiento del mundo empresario y vínculo como intermediario indicaban que era la persona correcta para hacerse cargo de la función. Esto se debió a que era dueño del estudio contable que había realizado la mayoría de los proyectos de radicación en La Rioja cuando la autoridad de aplicación aún no había sido delegada a la provincia y la aprobación le correspondía al gobierno nacional.

Además de tener una cierta independencia y poder en la estructura burocrática provincial, desde un principio la SEDE intentó ser un ente profesional, ágil y eficiente. Este espíritu

---

<sup>48</sup> Durante la dictadura autodenominada «Proceso de Reorganización Nacional» fue designado gobernador de la provincia de La Rioja, cargo que ocupó entre 1977 y 1981, por el presidente de facto Jorge Rafael Videla.

<sup>49</sup> Borello, 1988

parece haber sido insuflado en la institución por su primer secretario, quien estructuró un ente público pequeño, formado, en su mayoría, por un limitado y selecto grupo de profesionales locales con poca o ninguna experiencia previa en la Administración Pública local (Borello, 1988). El organismo reclutó unos dieciséis profesionales provenientes del sector privado y docentes universitarios, más veintitrés administrativos del sector público. Este primer secretario de la SEDE, en entrevista señaló: “la consigna de trabajo era conseguir la eficiencia y agilidad en la resolución de los trámites de aplicación de la Ley que caracteriza a la empresa privada”<sup>50</sup>.

En el tiempo puede trazarse una secuencia, una evolución en el trabajo de la SEDE. Al principio, lo central, la preocupación máxima parece haber sido, mediante la estrecha vinculación con los intermediarios, atraer inversores y promover la llegada de industrias. Sin embargo, como destaca Borello (1988), al tiempo la SEDE debió enfrentar muchos problemas vinculados con la falta de recursos humanos y financieros. Primero, porque no era fácil formar un plantel de gente capacitada, por lo que resultaba difícil reemplazar a alguien que se retiraba. Segundo, el problema de los recursos financieros era un factor limitante de lo que podía hacerse y esto se reflejó en que menos de la mitad de la gente pertenecía a la SEDE en términos presupuestarios. Tercero, según el relato de época, la SEDE tuvo que

---

<sup>50</sup> José Brizuela, 26 de Julio de 2021, entrevista del autor.

librar casi ininterrumpidamente una batalla burocrática con las otras áreas del sector público provincial.

Con la llegada del gobierno democrático, el hasta entonces Secretario abandonó su cargo en la SEDE. Parece evidente que con el cambio de gobierno y cuando los agentes estatales tomaron el manejo de la institución, la orientación del proceso implicó ocuparse más a fondo de otros temas relativos al control de las radicaciones. Esto provocó una interna en el gobierno con respecto al rumbo que debía tomar la implementación de la promoción. Por un lado estaban los partidarios de continuar con el bypass que propugnaron la inclusión de nuevos intermediarios para ampliar las radicaciones. Por el otro, estaban los defensores de una SEDE planificadora que, con argumentos técnicos, promovieron el aumento en los controles. Pocos meses después, la puja se resolvió en favor de una menor injerencia de intermediarios y mayor supervisión por parte de la SEDE.

A partir de esto, la SEDE endureció su rol de contralor y amplió el espectro del trabajo que venían desempeñando los profesionales. Se le dio más importancia al control de los establecimientos promovidos a través de la implementación de un sistema más completo y riguroso. Para esta tarea la SEDE contó con la colaboración del CFI que dictó un curso sobre evaluación de proyectos y control industrial. También, como indica Borello (1988) se le dio más énfasis a la investigación sobre planeamiento, promoción industrial y desarrollo regional, para lo que la Secretaría envió profesionales a prepararse a Buenos Aires y Colombia.

De esta manera, parece haberse iniciado una reflexión en la SEDE acerca de su propio trabajo y de los resultados alcanzados hasta entonces. Evidencia del endurecimiento en los controles es que en 1983 se estableció la Ley 1292 que en su capítulo tres trata la sistematización del procedimiento por infracciones a la ley de promoción; en 1987 el Decreto Nro. 298 estableció una escala de puntaje para clasificar los proyectos presentados en términos de las características de la explotaciones, las inversiones a efectuar, el nivel de producción, la mano de obra a ocupar y la localización dentro de la provincia; y en 1986 se aprobó la Ley 4741 de efluentes líquidos industriales. En esta dirección se orientó la creación de la Subsecretaría de Trabajo en 1985 y la creación en 1988 de la Administración de parques industriales.

Otro límite al aumento en la industrialización de La Rioja estuvo dado porque, en 1982, los beneficios de la Ley 22.021 se extendieron a las provincias de Catamarca y San Luis. La consecuencia inmediata para La Rioja fue la pérdida de un número considerable de posibles radicaciones industriales, especialmente de establecimientos pertenecientes a empresas de una cierta envergadura. De hecho, prácticamente todos los establecimientos de más de cincuenta ocupados fueron promovidos entre 1980 y 1982. Luego de esa fecha, de acuerdo a los informes del CFI, se instalaron unos pocos establecimientos de más de cincuenta ocupados aunque la mayoría de las plantas existentes amplió sus instalaciones.

Además, cómo ya se señaló, la ley por sí misma no era suficiente para radicar industrias y debía ser complementada por una incansable tarea de difusión y por la promoción de las bondades de la provincia en cuestión. La difusión de la ley y de la provincia eran la labor clave e indispensable de los intermediarios porque la SEDE no contaba con fondos

suficientes para viajes fuera de la provincia. Además, con la menor intervención de los intermediarios, era frecuente que se presentaran algunos proyectos totalmente inadecuados: traslados con máquinas obsoletas, inversiones absurdamente pequeñas y actividades que no estaban contempladas en la ley de promoción.

Por último, dado que la implementación de la promoción industrial se inició antes en La Rioja, permitió un aprendizaje mayor a los actores claves que intervinieron luego en las otras provincias: 1) a los intermediarios en la elaboración de proyectos y, especialmente, en ampliar e intensificar el vínculo con el empresariado. 2) a los empresarios observar que la política de incentivos fiscales era efectiva y los beneficios permitían aumentar considerablemente sus rentabilidades<sup>51</sup>, y 3) a la dirigencia política que la localización de inversiones en su propio territorio -mediante beneficios tributarios de impuestos federales- era una oportunidad única que debía ser aprovechada sin ningún tipo de condicionamiento.

#### **4.2 Captación y radicación limitada de inversiones**

El surgimiento de nuevos sectores como la clase obrera industrial, la incorporación de las mujeres al trabajo fabril, la aparición de otros referentes para la clase media como son los gerentes, funcionarios y personal técnico de las nuevas empresas, así como la integración de pautas de vida provenientes de las áreas metropolitanas, impactaron en la estructura social y

---

<sup>51</sup> Al mismo tiempo que las condiciones políticas, sindicales, de infraestructura y sociales en el interior del país eran mucho mejores de lo que preveían.

las relaciones entre los diversos sectores y grupos. Un análisis detallado de sus efectos muestra que los mismos fueron importantes en comparación con la prácticamente nula tradición industrial de la provincia pero limitados para transformar su estructura productiva.

Siguiendo las evaluaciones realizadas durante los primeros años de implementación de la ley (CFI-CEPAL, 1986; CEUR, 1988), esto se puede observar en cuatro aspectos. Primero, los encadenamientos de las plantas promovidas fueron débiles dado que las mismas realizaban sus compras y ventas fuera de la provincia, lo que se asocia al tipo de empresa atraída por la ley y a deficiencias del mecanismo de promoción. Segundo, el efecto sobre la construcción fue moderado ya que las estimaciones oscilan entre doscientos cincuenta (250) y ochocientos (800) ocupados.

En tercer lugar, no parece haberse creado un número importante de puestos de trabajo en actividades de apoyo a la industria. Las estimaciones de los puestos creados son entre seiscientos ochenta (680) y ochocientos setenta (870), incluyendo los servicios para los obreros y para los técnicos y gerentes. Y cuarto, el efecto sobre el comercio y los servicios personales también fue débil. La ocupación total indirecta creada por efecto de la promoción en la provincia puede estimarse entre mil (1000) y dos mil (2000) nuevos puestos, con los que, si la ocupación promovida alcanzó unos seis mil (6000) empleos, el efecto multiplicador

sería entre uno y dos puestos promovidos por cada seis promovidos, un efecto multiplicador considerado bajo<sup>52</sup>.

Otra muestra de que la transformación socioproductiva de la provincia fue limitada se observa en la escasa confiabilidad de la comunidad riojana en la estabilidad de las industrias relocalizadas. El impacto político, económico y social de las radicaciones no modificó -con la misma magnitud de San Luis- las expectativas de la población sobre el futuro de la provincia. Este se observa en las encuestas e informes (CFI-CEPAL, 1986; CEUR, 1988) que analizan el mundo laboral y la confianza de los trabajadores locales. La preeminencia del empleo público continuó siendo tal que en 1986 el gobierno de la provincia sancionó una ley de promoción de la actividad privada, en la que propuso un mecanismo de traslado de la mano de obra pública al sector privado.

La ley estableció que al trabajador de la administración pública que se reconvirtiera, se le conservaría durante tres años el 25% de la asignación total de la categoría que tuviera en el momento del pasaje a la industria. El incentivo tuvo poco éxito y de las fuentes consultadas (Borello, 1988) se pudo extraer que la baja respuesta de los empleados públicos se explicaba por la mayor intensidad en el ritmo del trabajo fabril, la mayor duración de la jornada laboral y, especialmente, el riesgo de perder la estabilidad del empleo en el caso de que la fábrica cerrara sus puertas o se trasladara a otra provincia.

---

<sup>52</sup> Datos obtenidos de CFI-CEPAL (1986)

Otro aspecto clave de la importancia del empleo público diferencia los procesos de radicación entre La Rioja y San Luis. Como se señaló en el capítulo tres, el gobierno de San Luis desplegó una agresiva estrategia para achicar la planta de trabajadores de la Administración Pública que incluyó acciones que fueron 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 treinta por ciento.

A diferencia de San Luis, el empleo público en La Rioja mantuvo -algo que continúa hasta hoy - una alta predominancia en la estructura económica provincial, a tal punto que triplica la media nacional<sup>53</sup>. Los puestos de trabajo en la administración pública se concentran en rubros tales como educación, salud y servicios sociales. En efecto, la enseñanza pública –con un 9,55% – supera ampliamente la del PBG de otras provincias (3,23%), los servicios sociales y la salud pública también se destacan por su participación (4,95% del PBG, mientras que a nivel promedio de otras provincias su valor es de 1,36%). Desde 1988, La Rioja tuvo el promedio más alto del país de empleados públicos por habitante económicamente activo<sup>54</sup>. En una situación similar se encuentran también Catamarca y San Juan<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/>

<sup>54</sup> <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html>

<sup>55</sup> <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/>

Fue tal el impacto del empleo público que durante la implementación de la promoción industrial se encuentran relatos del empresariado que describen la situación: “El principal competidor es la administración pública. A (*nombra importante empresa*) se le fueron catorce empleados el mes pasado a la administración pública”<sup>56</sup>. Otro entrevistado de la época (Borello, 1988) afirmó: “La administración pública cada vez toma más gente. En Chilecito<sup>57</sup> eran 200 empleados en 1983 y hoy son 2000. La gente de repente deja de venir. En algunos casos porque se van a la municipalidad”<sup>58</sup>.

A pesar de las políticas orientadas a la promoción de actividades económicas, la expansión del sector público mantuvo al Estado como el principal empleador de la provincia. En un contexto de vaivenes económicos, la estabilidad que otorgaba la Administración Pública frente a un proceso de industrialización novedoso e incierto, redujo los incentivos al cambio de trabajo.

Con respecto al impacto de la promoción industrial en el mundo sindical, a diferencia de San Luis, donde los trabajadores industriales se integraron a la nueva gobernanza local, en La Rioja la capacidad de organización y negociación del movimiento laboral privado siguió siendo débil y fragmentada. A pesar de que los obreros estaban afiliados al gremio por los

---

<sup>56</sup> Empresario radicado en La Rioja, en entrevista con Borello. Disponible en Borello, J. A. (1988). La Rioja, 1980-1987: evaluación de la política de promoción industrial; decisiones de localización, costos de producción e impacto local. 4

<sup>57</sup> La ciudad de Chilecito se localiza al centro de la Provincia de La Rioja y representa la segunda ciudad más poblada del territorio provincial.

<sup>58</sup> *Ibidem* 55

beneficios de la cobertura social, no existían delegados y la vinculación con el cuerpo directivo sindical fue de carácter individual e inorgánica. Entre las razones que esgrimieron los entrevistados acerca de la causa de la inexistencia de delegados de fábrica, se destacaron como principales: el temor a la represalia patronal, la falta de colaboración de los restantes operarios para llevar adelante la batalla reivindicativa y el escaso apoyo de la dirigencia gremial.

Asimismo, la aun débil capacidad organizativa y de negociación del movimiento laboral dio lugar a que las empresas radicadas por la promoción pudieran introducir diversas medidas de intensificación en el proceso de trabajo, formas de contratación de baja estabilidad y bajos salarios, sin tener que enfrentar los conflictos laborales que -en esas condiciones- se hubieran generado en el polo industrial metropolitano.

Otra diferencia importante, en particular con el caso de San Luis, es que una parte significativa de las inversiones fueron de empresas que ya estaban en La Rioja desde antes de la promoción. Como señala el informe de CEUR (1988) una parte importante de las empresas promovidas no construyó una nueva planta. Según sus encuestas, ese número se acerca a un 40% del total de proyectos promocionados. Lejos de registrarse una dispersión espacial de la industria dentro de la provincia, como sí sucedió en San Luis, las inversiones tendieron a concentrarse en el Departamento Capital. La ocupación industrial permaneció estancada o retrocedió en los departamentos tradicionalmente más pobres del oeste y del sur provincial.

Por otro lado, la demanda de empleo por las actividades promocionadas acentuó las corrientes migratorias hacia la capital provincial que ya se habían iniciado durante la década de los setenta. A esto se sumó que muchas de las empresas promocionadas llegaron con sus equipos de funcionarios, técnicos, supervisores y en algunos casos hasta parte del personal obrero calificado. Este fenómeno generó un conjunto de desajustes en la infraestructura de servicios: crecimiento del déficit habitacional, encarecimiento especulativo de la vivienda, establecimiento de viviendas precarias en los bordes de la ciudad, escasez de servicios de comunicación intraurbana. Asimismo, se produjo un desfasaje en los servicios de equipamiento social vinculado a la atención sanitaria y educativa de la población. Todo esto puso en evidencia la deficiencia del equipamiento social y la infraestructura urbana para sustentar el crecimiento de la provincia.

A diferencia de San Luis, reconocido por su plan de vivienda y urbanismo<sup>59</sup>, lo que sucedió en La Rioja con la cuestión habitacional fue la manifestación más clara y evidente de estas deficiencias. Según el informe de CFI- CEPAL (1988) la competencia generada en la demanda de viviendas, frente a la oferta un tanto escasa, tendió a elevar los precios hasta hacerlos comparables a los precios de la ciudad de Buenos Aires. Esta situación, por una parte, impactó diferencialmente en la distribución del ingreso al interior de La Rioja,

---

<sup>59</sup> 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.

polarizando sus intereses entre un sector de su población que sufrió los efectos del encarecimiento de un bien básico para la subsistencia como es la vivienda y otro sector -el que tenía posibilidades de poner en arriendo o en venta sus propiedades- que se vio ampliamente favorecido con el alza de los precios de los inmuebles.

Esta situación denota una clara diferencia con San Luis porque si bien la ley de promoción creó un número importante de puestos de trabajo en ambas provincias la situación de oferta de bienes, servicios y vivienda resultó mucho más limitada en La Rioja. A pesar de que el comercio creció y se construyeron nuevos barrios, la demanda continuó siendo mayor que la oferta. Durante los primeros años, el déficit habitacional de la provincia se estimó en casi treinta mil viviendas (Carbel y Trinidad, 1987).

Según los análisis del CEUR (1988) hacia 1986 comenzó a revertirse un poco la situación en virtud de que se aprobaron y pusieron en ejecución varios proyectos que en su mayoría fueron financiados por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y algún aporte del Fondo Provincial de la Vivienda (FOPROVI). Asimismo, en el primer semestre de 1987 el gobierno encaró la construcción de grandes barrios y apoyó la reconstrucción de casas y pequeños talleres localizados en áreas de bajos recursos a través del suministro de materiales de construcción e incrementándose la actividad del sector en un 60% respecto del año anterior.

Además, se realizó prácticamente toda la infraestructura que permitió la instalación de las nuevas industrias. La misma fue realizada en los años inmediatamente anteriores a la promoción o acompañando las radicaciones. De acuerdo con los datos de Brizuela (1984) si

bien hubo falta de servicios y bienes públicos, hubo un aumento importante en la infraestructura local. El gobierno provincial se preocupó por la ejecución y coordinación de obras tales como: 1) caminos asfaltados 2) sistemas para telediscado y telex 3) gas natural para la industria 4) aumento de las frecuencias de vuelo con otras provincias 5) obras de infraestructura industrial en la Ciudad de La Rioja, Chamental, Aimogasta, Chilecito, Chepes, 6) aumento en la generación de energía e interconexión con la central de Chilecito. Al igual que en San Luis, dotar de infraestructura al proceso era fundamental para la industrialización de la provincia.

Además se construyeron y refaccionaron un número muy importante de escuelas, colegios y centros de educación terciaria y para adultos en toda la provincia (Consejo General de Educación, 1987). Por otro lado, durante este periodo, se construyeron una serie de obras públicas vinculadas a la red de caminos, el tendido de red de agua potable y la nueva terminal de ómnibus. Asimismo, se construyó el parque industrial donde se estima una inversión de diez (10) millones de dólares entre 1980 y 1984<sup>60</sup>. También se destaca que con la creación de la SEDE aumentó el trabajo de otros entes públicos: la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, la Dirección Provincial de Servicios Sanitarios, la Secretaría de Planeamiento, la Fiscalía Provincial, las municipalidades, y la Empresa Provincial de Energía de La Rioja, entre otros.

---

<sup>60</sup> Según datos Ministerio de Trabajo y Provincia de La Rioja, 1988

Una clara conclusión que se extrae del análisis de La Rioja es que si bien el Estado incrementó su capacidad durante este período -producto de la inversión pública y privada- fue a la zaga del ritmo en que la actividad industrial lo necesitaba para transformar su estructura productiva. En este sentido, de la comparación con el caso de San Luis se observa que con el cambio de gobierno en La Rioja, la gestión de la radicación quedó bajo el control de agentes estatales que condicionaron la llegada de las empresas atraídas por los agentes del bypass. Como se analiza en el próximo apartado, esto se dio por el propio contexto político de las dos provincias.

#### **4.3 Consolidación de la gobernanza vigente**

A pesar de algunos de los cambios mencionados, muchas pautas tradicionales preexistentes en relación con la estructura política de la sociedad riojana no se vieron redefinidas sino, por el contrario, se acentuaron durante la implementación de la promoción industrial. Incluso desde antes del regreso de la democracia, el peronismo hegemonizó la disputa política local. Ciertamente desde ese entonces estuvo al frente de la gobernación provincial ocupando el centro del escenario riojano, caracterizado por la permanencia en el tiempo de sus figuras políticas. Entre ellos se destaca el ex presidente Carlos Saúl Menem, quien fue gobernador entre los años 1973 - 1976, y una vez finalizada la dictadura militar fue electo gobernador y reelecto en 1987.

Desde 1983 el peronismo resultó vencedor en todas las elecciones a gobernador y diputados provinciales, y La Rioja fue la única provincia en la que el justicialismo se impuso de manera

consecutiva en los comicios para elegir diputados nacionales. Los resultados de las elecciones durante el periodo de implementación de la promoción industrial son contundentes. En su candidatura como gobernador, Menem obtuvo más de 15 puntos de diferencia sobre el segundo (ver cuadro 4.4) y, en la Legislatura, el peronismo tuvo una mayoría abrumadora con casi la totalidad de las bancas (ver cuadro 4.5). De allí que la vida política a nivel local haya estado signada por las disputas internas del partido gobernante. La tendencia del peronismo a devenir un “sistema político en sí mismo” (Torre, 1999), encuentra en La Rioja un ejemplo cabal de un partido que es a la vez oficialismo y oposición.

Estos resultados brindan evidencias de que, en el caso de La Rioja, no hubo incentivos para aumentar o ampliar la coalición porque el gobierno se encontraba legitimado producto de 1) un triunfo electoral contundente del gobernador a quien nadie le disputaba el liderazgo interno 2) una mayoría abrumadora en la Legislatura y 3) el gobernador estaba en campaña por la presidencia de la Nación. Esto difiere de San Luis, donde la necesidad de ampliar y consolidar la coalición de gobierno fue una necesidad apremiante porque 1) el gobernador se encontraba en el medio de una interna feroz cuyo liderazgo era disputado dentro del partido 2) había triunfado en las elecciones de forma ajustada por apenas tres mil votos y, 3) eso lo enfrentaba a una crisis política con la oposición que puso a la provincia al borde de una intervención federal.

En este sentido, en La Rioja, el régimen de promoción industrial fue utilizado por el entonces gobernador Menem para mostrar resultados en su carrera hacia la presidencia de la Nación y, fundamentalmente, para mantener la coalición en la provincia que lideraba desde antes de

la dictadura. Sin cambios en la gobernanza tampoco se produjeron grandes transformaciones en la matriz productiva. Esto, a diferencia de San Luis, donde el peronismo también gobernó la provincia desde el retorno de la democracia y también utilizó los recursos de la promoción industrial para consolidar su poder, pero de manera diferente y con resultados distintos en la estructura socioproductiva. En San Luis, para capear la crisis política derivada del triunfo en una elección ajustada<sup>61</sup> el gobierno utilizó las ventajas de la promoción para ampliar la coalición y, de esa manera, evitar una intervención federal. Lo cual redundó en un cambio de la gobernanza local que promovió la transformación productiva de la provincia.

Esto implicó que mientras en La Rioja fuera suficiente mostrar buenos resultados en el uso de los incentivos y mantener la tranquilidad política para conservar el control del gobierno, en San Luis el gobierno necesitó ampliar la base de sustentación para mantenerse. En este punto, la promoción industrial le otorgó al gobierno de San Luis los recursos para incluir nuevos actores en la coalición y consolidar los acuerdos institucionales para el desarrollo económico de la provincia. En un sentido como lo que plantean Doner, Ritchie y Slater (2005) con la idea de “vulnerabilidad sistémica”, los Estados promotores del desarrollo surgen cuando los líderes políticos se enfrentan a entornos políticos extraordinariamente limitados.

---

<sup>61</sup> Ver capítulo 3

El concepto de vulnerabilidad sistémica entiende que la creación o evolución de instituciones eficientes sólo ocurre cuando los líderes políticos confrontan el descontento popular y las amenazas externas pero carecen de recursos para tratar estos problemas. En estas condiciones, la innovación institucional ayuda a generar los recursos necesarios. La vulnerabilidad considera a la innovación institucional como una respuesta a los tiempos difíciles basada en la eficiencia. Y, al mismo tiempo, pone de relieve el hecho de que los líderes políticos estimulan a las instituciones a apuntalar sus propias posiciones amenazadas. En este sentido, el argumento es compatible con una perspectiva de poder de acuerdo con la cual las instituciones son inherentemente distributivas y son el producto de luchas políticas.

**Cuadro 4.4. Resultados elecciones a Gobernador y Vicegobernador por partido en números totales y porcentajes.**

<b>Partido/Alianza</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Partido Justicialista (PJ)	50.466	56.51 %
Unión Cívica Radical (UCR)	35.605	39.87 %
Movimiento de Integración y Desarrollo (MID)	1.650	1.85 %
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1.075	1.20 %
Partido Intransigente (PI)	309	0.35 %
Alianza Federal (AF)	198	0.22 %
Votos en blanco	5.034	5.25 %
Votos anulados	1.530	1.60 %
Total de votos	95.867	100.00 %
Votantes registrados/participación	107.344	89.31 %

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

**Cuadro 4.5 Resultados elecciones Legislatura Provincial por partido en números totales, porcentajes y bancas obtenidas**

Partido/Alianza	Votos	%	Bancas		
			1983-1985	1985-1987	Totales
Partido Justicialista (PJ)	48.585	56.24 %	10/12	11/13	21/25
Unión Cívica Radical (UCR)	34.041	39.40 %	2/12	2/13	4/25
Movimiento de Integración y Desarrollo (MID)	1.984	2.30 %			
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	597	0.69 %			
Frente de Izquierda Popular (FIP)	464	0.54 %			
Partido Intransigente (PI)	410	0.47 %			
Alianza Federal (AF)	214	0.25 %			
Movimiento Nacional (MN)	96	0.11 %			
Votos válidos	86.391	90.12 %			
Votos en blanco	7.816	8.15 %			
Votos anulados	1.660	1.73 %			
Total de votos	95.867	100.00 %			
Votantes registrados/participación	107.344	89.31 %			

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

#### **4.4 Conclusiones**

La promoción industrial abrió una verdadera ventana de oportunidad para el desarrollo económico de las provincias promocionadas. Si bien ambas aprovecharon esta oportunidad mediante la implementación de un bypass sobre su propia burocracia, en el caso de La Rioja, los condicionamientos que impuso la agencia estatal fueron mayores que los de San Luis y, de esta manera, limitaron el número de radicaciones en la provincia. Esta diferencia se fundó en necesidades políticas diferentes de las coaliciones gobernantes en ambas provincias.

En conclusión, la implementación de la promoción industrial en La Rioja motorizó cambios que, aunque no transformaron su estructura productiva como en San Luis, fueron significativos para la provincia. A partir de la radicación de inversiones alcanzada, la industria manufacturera logró aportar casi una cuarta parte del PBG y generar un tercio de los puestos de trabajo formales privados en la provincia. Esto se logró mediante la implementación de un bypass burocrático que, condicionado por agentes estatales, limitó la radicación de una mayor cantidad de industrias en la provincia. Con el objetivo de contrastar lo sucedido en aquellas provincias que no utilizaron una estrategia de bypass, en el próximo capítulo - a modo de *shadow cases* - se indaga en los casos de Catamarca y San Juan.



**Capítulo 5: Catamarca y San Juan en perspectiva comparada: intervención,  
compensación y la apuesta por los recursos propios**

Las provincias de San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan comparten, además del mismo régimen de promoción industrial, características políticas, sociales, económicas y geográficas similares, lo cual permite controlar por contexto el efecto de explicaciones alternativas al fenómeno del bypass burocrático. En este capítulo, a modo de *shadow cases*, se indaga en los casos de Catamarca y San Juan para contrastar lo sucedido en aquellas provincias donde no se implementó una estrategia de bypass burocrático. Esto se realiza con el objetivo de mostrar cómo las diferentes configuraciones de los mecanismos causales implicaron resultados divergentes.

En 1983, con la Ley 22.973 se terminó de extender los mismos beneficios promocionales a las empresas que se instalaran en cualquiera de las cuatro provincias (Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis), consolidando -en los hechos- la propuesta del Acta de Reparación Histórica de 1973. A partir de ello, la distribución geográfica del costo fiscal indicó que casi el 70% del costo fiscal correspondió a proyectos radicados en la provincia de San Luis y el resto se distribuyó en proporciones relativamente parejas en La Rioja y San Juan -alrededor del 10%- y algo menor -un 8%- en Catamarca.

En este sentido, cuando se analiza el valor agregado y el valor de producción de las cuatro provincias durante la promoción industrial (ver cuadros 5.1 y 5.2), Catamarca no solo es la que menos creció -en valor por empleo- sino que queda muy por debajo del total del país y

de la región. Esto significa que el grueso de las industrias que se instalaron en la provincia no logró aumentar suficientemente la productividad para transformar la economía local. En el caso de San Juan, se puede observar que el nivel de valor agregado y producción cayó - dada la crisis de la industria vitivinícola<sup>62</sup>- y si bien se recuperó durante el período de promoción industrial no logró recuperar sus niveles previos y quedó por debajo del valor de la región y el país.

**Cuadro 5.1: Valor agregado por empleo (en millones de pesos)**

	<b>1973</b>	<b>1984</b>	<b>1993</b>
<b>Total país</b>	15	29,5	34,6
<b>Total región</b>	16,4	20,5	35,9
<b>Catamarca</b>	7,1	16,2	26,7
<b>La Rioja</b>	10	29,5	34
<b>San Luis</b>	8,9	22,6	42
<b>San Juan</b>	24,2	15,7	30,7

**Fuente:** Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

---

<sup>62</sup> La vitivinicultura era la principal actividad económica de la provincia y fue el sector que se buscó compensar mediante la política de promoción industrial. En los siguientes apartados se desarrolla este tema en profundidad.

**Cuadro 5.2: Valor de producción por empleo (en millones de pesos)**

	<b>1973</b>	<b>1984</b>	<b>1993</b>
<b>Total país</b>	36,8	59,8	90,7
<b>Total región</b>	40,3	44,4	106,3
<b>Catamarca</b>	19,4	43,7	65,9
<b>La Rioja</b>	32,7	65,4	94,1
<b>San Luis</b>	24,5	46,6	134,8
<b>San Juan</b>	55,6	32	82,7

**Fuente:** Censo Económico 1974, 1985 y 1994, INDEC

En este sentido se entiende que las diferentes estrategias que adoptaron los gobiernos de Catamarca y San Juan -para la implementación de la promoción industrial- condujeron a resultados diferentes y sin el mismo éxito que La Rioja y, particularmente, que San Luis. Esto se debe a que Catamarca y San Juan optaron por una implementación exclusiva a cargo de su propia administración pública sin acudir a una estrategia alternativa como la del bypass burocrático<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Esto no quiere decir que no hayan existido operadores que promovieron algunas radicaciones en estas provincias, sino que no hubo una política provincial vinculada al uso de los intermediarios para captar inversiones.

De manera sintética, esto se observa en los mecanismos causales que explican los procesos de estas provincias. En el caso de Catamarca (ver gráfico 5.1), la implementación de la promoción industrial estuvo a cargo de la administración pública local que rotaba funcionarios sin formación ni experticia, lo cual produjo un incremento marginal de actividades industriales y, por ende, la continuidad de la estructura productiva de la provincia. Esto se explica por dos cuestiones. Por un lado, una cuestión política: la histórica coalición gobernante de la provincia no logró consolidarse en la transición a la democracia. Atravesó sin éxito la sucesión de padre a hijo en el cargo de gobernador, la muerte del líder al poco tiempo de asumir<sup>64</sup> y, por último, la intervención federal a la provincia. La segunda cuestión es estructural porque, dada su ubicación geográfica, tuvo mayores incentivos a que sus principales estrategias de desarrollo se vincularan a la minería.

**Gráfico 5.1: Mecanismo causal en Catamarca**



**Fuente:** elaboración propia

---

<sup>64</sup> El gobernador Vicente L. Saadi muere siete meses después de haber asumido.

Por su parte, en San Juan, la implementación de la promoción industrial también estuvo a cargo de la administración pública local pero condicionada por el empresariado local. Esto implicó la modernización y compensación a dicho sector del empresariado local pero también la continuidad de su estructura productiva. Esto se debe a que la coalición gobernante de la provincia era liderada por el histórico partido de la burguesía, el cual optó por mantener la gobernanza local sin incorporar nuevos actores. Al igual que Catamarca, su economía recién se vería transformada con la minería -en la década de los noventa- con otra coalición en el poder.

**Gráfico 5.2: Mecanismo causal en San Juan**



**Fuente:** elaboración propia

### **5.1 El caso de Catamarca. La implementación a cargo de la administración pública**

La provincia de Catamarca revelaba un atraso significativo en su desarrollo industrial que justificó la implementación de un régimen de incentivos fiscales. Esta situación se puso en evidencia tanto por su escasa participación en el producto bruto industrial como por el bajo

empleo industrial (0,01% y 0,13% del total nacional)<sup>65</sup>. Además, el producto de la provincia se componía fundamentalmente de actividades terciarias, agrícolas y de construcción, mientras que la producción apenas representaba el 5% del total de la provincia. Según la información del Censo Nacional Económico (CNE) del año 1974, la estructura industrial estaba integrada por solo cuarenta y nueve (49) ramas, entre las cuales dieciséis (16) explicaban más del 80% de la ocupación total y del empleo asalariado industrial.

Las actividades industriales más importantes estaban vinculadas a la reproducción inmediata de la vida social de la provincia: alimento, material para construcción y otras producciones artesanales del tipo de carpintería y reparación de maquinaria. El carácter artesanal de la industria catamarqueña se observa en el predominio de establecimientos pequeños. Los microestablecimientos (hasta 5 ocupados) constituyeron casi el 90% del total, ocupando la mitad de la mano de obra industrial en procesos de muy baja productividad, lo que se desprende de su escasa generación de valor agregado. En el otro extremo, los establecimientos de mayor tamaño relativo (solo cinco) generaban el mismo porcentaje de valor agregado con una mayor tasa de asalariados<sup>66</sup>.

Bajo la promoción industrial, la estructura productiva de la provincia logró incrementar la participación de actividades marginales dentro del aparato productivo. Aumentó el número de actividades industriales y se incorporaron algunas empresas más productivas ligadas a

---

<sup>65</sup> Datos correspondientes a CFI- CEPAL, 1986

<sup>66</sup> *Ibidem*

capitales extrarregionales. Sin embargo, estos cambios no alteraron sustancialmente el carácter artesanal de la mayor parte de la industria, rasgo que se mantuvo en el tiempo. De acuerdo a datos del CFI-CEPAL (1986), hacia 1985, el reducido número de industrias promocionadas (45 establecimientos) se localizó en los rubros de alimentos, textiles y maquinaria.

Por otra parte, a diferencia de lo sucedido en la provincia de La Rioja, el menor impacto de la promoción industrial generó una menor diversificación productiva. La asociación entre nuevas actividades y promoción industrial es inferior en un 20% a la observada en La Rioja: tal como lo indican los datos del CFI-CEPAL (1986), solo diecisiete (17) de las veintisiete (27) ramas que se incorporaron a la estructura industrial original tenía algún grado de promoción. Asimismo, los establecimientos promocionados no desarrollaron un nivel de integración con el medio local (tanto a través de insumos productivos como de servicios productivos). Esto puede ser el producto tanto de la oferta local de los bienes demandados, como de las características propias de funcionamiento de las empresas promocionadas que dificultaron la integración local (vínculo anterior con proveedores, compras intrafirma, etc.).

En este sentido, la decisión del gobierno de la provincia de que la implementación fuera realizada exclusivamente por la administración pública incidió en los resultados obtenidos. Con una burocracia poco calificada y sin vínculos con el sector privado, la implementación de la promoción industrial permitió solo un incremento marginal de las actividades industriales en la provincia. Esto, a su vez, implicó que la estructura productiva de la

provincia se mantuviera, prácticamente, inalterada durante todo este periodo. Algo que, al igual que San Juan, recién se transformó con la explotación de la minería a gran escala.

A la falta de experticia de una burocracia sin calificaciones ni relaciones con el sector privado local se sumó la falta de recursos y de planificación para la captación de inversiones. Asimismo, los cambios de los funcionarios responsables de la implementación fueron constantes y -como se señala con frecuencia en las entrevistas- sus perfiles no eran los idóneos para la posición:

“Empezamos con un Ingeniero en Minas que sabía de minería, pero no tenía idea de incentivos fiscales ni formulación de proyectos, luego lo reemplazó un Agrónomo que no sabía nada de industrias, lo siguió un abogado amigo de loa Saadi y después el médico de la familia” (entrevista con 1C, 18/10/2021).

En este punto se destaca, a diferencia de los que sucedía con San Luis, la falta de una conducción política orientada a la captación y radicación de inversiones. Asimismo, en las diferentes entrevistas, los informantes también destacaron las dificultades no solo para buscar inversiones sino incluso para radicarlas cuando llegaban interesadas por motu proprio:

“Vinieron algunas empresas grandes a visitar (menciona la automotriz Honda) pero se reunieron con ellos (las autoridades y funcionarios del gobierno) y se fueron inmediatamente por la falta de pericia que tenían en el tema" (entrevista con 1C, 18/10/2021).

Cuando se comparan las burocracias, los informantes suelen señalar las diferencias con los técnicos de La Rioja, indicando que:

“se movían y estaban exclusivamente para eso (para la formulación de proyectos).  
Nosotros -los catamarqueños- hacíamos de todo y cobrábamos cuatro veces menos”  
(entrevista con 2C, 18/10/2021).

De esta manera, remarcan la dificultad para aprovechar la oportunidad que se le presentaba a la provincia con el régimen de promoción industrial. Por último, se sabía del rol que tuvieron los intermediarios del bypass burocrático en otras provincias, particularmente en San Luis, para captar inversiones:

“Todos los conocíamos, pero no los frecuentábamos porque ellos estaban a otro nivel.  
Hablaban con gente y empresas a las que nosotros nunca podíamos llegar” (entrevista con 2C, 18/10/2021).

A propósito, hay una anécdota relatada por un antiguo funcionario del gobierno<sup>67</sup> que revela el nivel de importancia que tenían los intermediarios en las otras provincias, lo estrecho de su vínculo con el gobierno central y la falta de información de los propios funcionarios de Catamarca. Éste narra el encuentro entre “un reconocido empresario de la formulación y

---

<sup>67</sup> CPN Raúl Macaroff, ex Secretario de Inversión de la Provincia, en entrevista el 18/10/2021.. La misma historia se encuentra también publicada en el libro “Fragmentos de Historia. Promoción del Desarrollo Productivo” de Raúl E. Macaroff (2021)

ejecución de proyectos de inversión” con el Subsecretario de Industria y Comercio de Catamarca. Luego de una conversación trivial le entregó un borrador de lo que después se convirtió en el Decreto Nacional que extendió el plazo de los beneficios fiscales para la radicación de proyectos. Los intermediarios que actuaban en otras provincias tenían más acceso y mejor información que los propios funcionarios locales. En este punto, se destaca no solo el nivel de imbricación entre los agentes del bypass burocrático con los actores claves de la promoción sino, en particular, el escaso nivel de información con el que contaban agentes estatales de las provincias que no acudían a intermediarios.

En síntesis, si bien la escala productiva de la industria catamarqueña era relativamente mayor que veinte años antes, la mayoría de los establecimientos que se radicaron en la provincia no fueron los suficientes ni tuvieron la envergadura para promover el desarrollo económico de la provincia. Por ello, la provincia logró incrementar la participación de actividades marginales dentro del aparato productivo, pero conservó la estructura económica previa a la implementación del régimen. Este fue el resultado de la implementación de una administración pública que no acudió a estrategias de intermediación, con una burocracia débil que rotaba funcionarios y una conducción política errática.

Ante la ventana de oportunidad que representaba la promoción industrial para las provincias beneficiadas, el caso de Catamarca llama particularmente la atención por una cuestión: no hay evidencias de haber acudido a la implementación de un bypass burocrático pero tampoco se observan intentos de fortalecer a la administración pública local para llevar a cabo la implementación. Esta estrategia de inercia, de hacer sin cambiar nada de la estructura

burocrática y sin recurrir a un bypass era una receta para el fracaso que políticamente se comprobó cuando, ante una crisis política de magnitud, no pudo ser resuelta favorablemente. Catamarca no logró conformar una coalición sustentable ni evitar una intervención federal, algo que sí logró San Luis utilizando los beneficios de la promoción industrial.

### **5.1.1 Incremento marginal de la industria. Conducción errática e intervención federal**

En Catamarca, al igual que en San Luis, el retorno de la democracia y el resultado de las elecciones de 1983 mostraron una gran paridad entre el radicalismo (UCR) y el justicialismo (PJ), con una buena elección del Movimiento Popular Catamarqueño (MPC). Para la categoría de gobernador y vicegobernador, la diferencia a favor del PJ fue de apenas el 3% de los votos. De esta forma, Ramón Saadi resultó electo para el período 1983-1987 al obtener 39.72% de los votos contra el 36.06% del candidato radical (ver cuadro 5.3). Ramón Saadi era hijo del histórico caudillo del Peronismo local, Vicente L. Saadi<sup>68</sup>, quien había designado a su hijo como sucesor pese a que no vivía en la provincia ni contaba con el apoyo de la mayoría del partido (Zicolillo y Montenegro, 1991). La polarización aumentó durante el gobierno de Saadi (h), la oposición se unió y en las elecciones legislativas de 1985 el PJ

---

<sup>68</sup> Gobernador de la provincia de Catamarca en dos ocasiones, senador nacional en tres períodos, diplomático, y presidente del Partido Justicialista. Fue el patriarca de la familia Saadi, hasta el día de hoy una familia de gran relevancia política en la provincia.

sufrió una derrota en la categoría de diputados provinciales al obtener la alianza opositora el 50.84% frente al 43.78% del oficialismo.

Ante el temor de una nueva derrota, en 1987 el legendario líder del PJ catamarqueño Vicente L. Saadi fue postulado para el cargo de gobernador a fin de preservar la conducción del Ejecutivo dentro de su familia. Saadi ganó las elecciones con el 54.16% de los votos contra el 41.36% de su contrincante de la alianza UCR – MPC (ver cuadro 5.4). En lo que respecta a la Legislatura, el predominio del PJ aumentó al obtener este partido 7 de las 8 bancas del Senado y 11 de los 18 lugares en la Cámara de Diputados. De esta manera, el PJ pasó a tener los dos tercios de la Cámara Alta y 18 diputados contra 16 de la alianza UCR - MPC. Estos resultados fortalecieron al PJ de tal forma que Saadi buscó promover una reforma de la constitución provincial.

Valiéndose del acuerdo con un sector del radicalismo, el PJ utilizó su mayoría en ambas Cámaras para aprobar rápidamente el proyecto de necesidad de reforma constitucional. El texto señaló la necesidad de reformar el régimen municipal, la división territorial de los departamentos, la estructura del Poder Ejecutivo, la distribución legislativa y la incorporación de las consultas mediante referéndum. La convocatoria a las elecciones constituyentes se presentó como la gran oportunidad para el saadismo de tener un amplio dominio en la futura convención e introducir todas las reformas buscadas.

La conducción errática de Ramón Saadi -puesta en evidencia con la poco eficiente implementación de la promoción industrial- parecía quedar atrás con la vuelta de su padre al

control del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en esos días se produjo un hecho que provocó conmoción en la provincia: la muerte del gobernador Vicente L. Saadi. Así, luego de la muerte del líder, la conducción del partido volvió a su hijo Ramón. En este contexto, el PJ decidió avanzar en la reforma y conformar una alianza: el Frente de Unidad y Solidaridad Constituyente (FUSC), integrado por dirigentes empresariales, gremiales, dirigentes católicos, integrantes del Partido Demócrata y por los representantes de la UCR que habían posibilitado la reforma. Mientras tanto, la oposición declaró la abstención y no participó de las elecciones, lo cual permitió que el FUSC obtuviera la totalidad de las bancas en juego.

De esta forma quedó abierta la posibilidad para una reforma sin demasiados obstáculos para el oficialismo provincial que estableció, entre otras cosas, la reelección ilimitada del gobernador y un nuevo mecanismo para la sucesión del gobernador en caso de fallecimiento, destitución o renuncia. Teniendo en cuenta que Vicente Saadi había fallecido sólo dos meses antes, la inclusión del nuevo mecanismo de sucesión para el cargo de gobernador obligó a convocar a elecciones para cubrir ese cargo. En las elecciones, esta vez Ramón Saadi logró un triunfo rotundo para completar el mandato de su padre y obtuvo más del 58% de los votos (ver cuadro 5.5)

Luego de la reforma de 1988 la situación político institucional de la provincia no presentó grandes dificultades para el oficialismo provincial: la primera magistratura volvió a la familia y la oposición ya no fue un rival fuerte a tener en cuenta. Sin embargo, esta situación favorable al PJ provincial cambió radicalmente con la intervención federal a la provincia. La misma fue decidida por el gobierno nacional a raíz de los problemas judiciales derivados del

caso del asesinato de la adolescente María Soledad Morales<sup>69</sup>. En un primero momento, el Poder Ejecutivo Nacional decidió la intervención al Poder Judicial de la provincia para intentar normalizar la situación derivada de las denuncias de falta de independencia de los jueces, fiscales y policías que llevaron a cabo la investigación. Pero poco tiempo después, ante la imposibilidad de normalizar la situación, el gobierno nacional decidió la intervención total de la provincia.

La intervención marcó un punto de quiebre en la historia político-institucional de la provincia, pues se dejaron sin efecto muchas de las prácticas y las leyes del gobierno anterior y se decretó el cese de los mandatos de los senadores, diputados y jueces provinciales, así como la sanción de una nueva ley electoral que implementó el sistema proporcional D'Hondt con barrera del 3% para la elección de los diputados provinciales. Es decir que, por primera vez en la historia de la provincia, se eligió a los diputados mediante un sistema proporcional y se puso fin a una larga tradición de sistemas mayoritarios.

Teniendo en cuenta la favorable coyuntura que les presentó la intervención, los principales partidos de la oposición se aliaron en las elecciones de 1991. De esta manera, liderados por la UCR, se conformó el Frente Cívico y Social (FCyS), una alianza de diecisiete partidos provinciales, entre ellos el Movimiento Popular Catamarqueño y el Partido Movilización. El

---

<sup>69</sup> María Soledad Morales fue una joven estudiante asesinada a los diecisiete años en la capital catamarqueña. Por este crimen se encontró culpables y fueron condenados a prisión un grupo de jóvenes vinculados a la familia Saadi y sus allegados.

resultado de las elecciones marcó una etapa totalmente nueva para la provincia al imponerse el Frente Cívico y Social liderado por Arnoldo Castillo. El nuevo gobierno promovió la sanción de las leyes de Reforma del Estado que apuntaron, en gran forma, a terminar con todos los resortes del poder favorables al saadismo.

**Cuadro 5.3 Resultados elecciones 1983 a gobernador y vicegobernador por partido en números totales y porcentajes**

<b>Partido/Alianza</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Partido Justicialista (PJ)	41.719	39.72 %
Unión Cívica Radical (UCR)	37.874	36.06 %
Movimiento Popular Catamarqueño (MPC)	17.311	16.48 %
La Voz del Pueblo (LVP)	4.290	4.08 %
Movimiento de Integración y Desarrollo (MID)	1.333	1.27 %
Partido Intransigente (PI)	767	0.73 %
Partido Demócrata de Catamarca (PD)	694	0.66 %
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	627	0.60 %
Partido Federal (PF)	174	0.17 %
Partido Socialista Democrático (PSD)	150	0.14 %
Movimiento al Socialismo (MAS)	96	0.09 %
Votos válidos	105.035	97.60 %
Votos en blanco	1.468	1.36 %
Votos anulados	1.116	1.04 %
Total de votos	107.619	100.00 %
Votantes registrados/participación	132.308	81.34 %

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

**Cuadro 5.4 Resultados elecciones 1987 a gobernador y vicegobernador por partido en números totales y porcentajes**

<b>Partido/Alianza</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Partido Justicialista (PJ)	66.902	54.16 %
Unión Cívica Radical y Aliados (UCR-MPC-LVP)	51.096	41.36 %
Frente Renovador-Partido Demócrata Cristiano-Partido Intransigente	1.286	1.04 %
Partido Movilización (PM)	1.261	1.02 %
Unión del Centro Democrático-Demócrata	970	0.79 %
Movimiento de Integración y Desarrollo (MID)	744	0.60 %
Movimiento al Socialismo (MAS)	384	0.31 %
Movimiento Patriótico de Liberación (MPL)	295	0.24 %
Unidad Socialista (US)	294	0.24 %
Frente Amplio de Liberación (FRAL)	294	0.24 %
Votos válidos	123.526	98.75 %
Votos en blanco	1.348	1.08 %
Votos anulados	216	0.17 %
Diferencia de actas	2	0.00 %
Total de votos	125.092	100.00 %
Votantes registrados/participación	146.372	85.46 %

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

**Cuadro 5.5 Resultados elecciones 1988 a gobernador y vicegobernador. Por partido. En números totales y porcentajes**

Partido	Votos	%
Partido Justicialista	68.708	58,46
Unión Cívica Radical	41.883	35,64
Partido Movilización	1.773	1,51
Movimiento Popular Catamarqueño	1.245	1,06
Otros partidos	3.919	3,33
Votos positivos	117.528	98,51
Votos en blanco	1.341	1,12
Votos nulos	439	0,37
Total	119.308	100

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

## **5.2 El caso de San Juan: la implementación condicionada por el empresariado local**

San Juan exhibía bajos índices de actividad y producción, semejantes a los de Catamarca, La Rioja o San Luis , con un PBG per cápita que era casi la mitad del que corresponde al área central -en el año 1982- cuando comenzó la implementación de la promoción industrial. Además, el nivel de exportaciones era inferior al promedio del conjunto de las provincias del

área periférica (Rofman, 1995), había una extendida presencia de empleo público y una importante dependencia de recursos de origen nacional. Lo único que distinguía a San Juan de las otras provincias era la existencia de otro sector clave -además del Estado- en su economía: el complejo vitivinícola .

Desde fines del siglo XIX, cuando comenzó a desplazar a la ganadería, la producción vitivinícola adquirió en San Juan las características propias de las economías regionales: un producto elaborado mayoritariamente para el mercado interno, protegido de la competencia externa y con subsidios que permitían la reproducción de minifundios y pequeñas y medianas empresas bodegueras, a la vez que garantizaban rentas extraordinarias a productores de mayor escala y avance tecnológico. Sin embargo, los procesos de apertura y desregulación ocurridos en el último cuarto del siglo XX, provocaron grandes crisis en buena parte de las unidades productivas ligadas al emprendimiento vitivinicultor sanjuanino.

Una imagen de la dimensión del proceso de crisis y reconversión que atravesó el sector está dada por el descenso de la producción global, que pasó de un pico productivo de más de 28 millones de hectolitros en el año 1967 a bastante menos que la mitad, 12,5 millones de hectolitros (INV, 1990). Esto afectó no solo al empresariado sino también a los trabajadores rurales que, en términos de la población provincial, descendieron en dos tercios en aproximadamente treinta años. A partir de ello, la administración pública se convirtió en un refugio que garantizó los ingresos de gran cantidad de familias.

El empleo público, hacia mediados de la década de 1990, llegó a concentrar más del 36,5% de los ocupados, casi un 40% superior al valor que este mismo registro tiene en la Provincia de Buenos Aires, a pesar de que San Juan tiene una tasa de actividad significativamente menor (Censo Nacional de Población, 2001). La crisis hizo que fuera necesario para el sector y sus representantes una pronta reconversión que reposicionara a la vitivinicultura en el tablero nacional. Los actores rurales ligados a la producción vitivinícola y los urbanos vinculados a los emprendimientos bodegueros debieron amoldar su situación a la nueva lógica reinante, bajo riesgo de extinguirse.

En ese contexto, la promoción industrial se convirtió en la herramienta propicia para compensar y/o modernizar a fracciones del sector. Por ello, dado el peso de estos actores en la economía de la provincia, el gobierno de la provincia asumió el rol de gestor de la continuidad del emprendimiento vitivinícola y se convirtió en negociador de crecientes transferencias financieras para esta industria. Sus logros en la defensa de la vitivinicultura provincial y en la obtención de cupos en la promoción industrial dan cuenta de la capacidad del gobierno para representar los intereses de estos productores provinciales. En este sentido, la promoción industrial fue un insumo clave para tratar de sostener la coalición que conducía la provincia, liderada por el Partido Bloquista.

A partir de ello, como destaca Aranda (1994), la implementación de la promoción industrial produjo la aceleración de procesos de desaparición de pequeños productores (los que tenían costos no sustentables por problemas de escala) y de permanencia de empresas rentables por su organización, (las que estaban en condiciones de alinearse con costos y precios

internacionales). En las tradicionales pequeñas y medianas empresas, los productores enfrentaron dificultades para acceder a financiación y por ende, quedaron rezagados en la carrera tecnológica. Esta situación llevó a que algunos pequeños y medianos productores se manifestaran en contra de este régimen por considerar que generaba una competencia desleal<sup>70</sup> y plantearan que la promoción debería haberse dirigido a producciones no tradicionales, para evitar la depresión de los cultivos ya arraigados.<sup>71</sup>

En este sentido, Rofman (2000) destaca que las firmas que accedieron al régimen promocional en San Juan se caracterizaron por ser agentes económicos que: 1) controlaban todos los eslabones de las cadenas productivas agroindustriales, 2) tenían una dimensión que les permitía operar en una rama económica y combinar su posición en diferentes productos (por ejemplo vino y cerveza) y 3) vinculaban su actividad agroindustrial con actividades en la construcción, la industria metalmecánica, servicios, etc.

Sin embargo, a la hora de las demandas por beneficios, las contradicciones dentro del emprendimiento vitivinícola (en función de la posición en la estructura productiva, de la escala de producción, de la articulación entre viñateros y bodegueros, etc.) quedaron desdibujadas detrás del objetivo común de obtener los recursos que les permitieran superar la crisis que generó el proceso de apertura. Por supuesto, los más grandes y con mayores

---

<sup>70</sup> Recuperado el 5 de julio de 2022 de <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-exencion-fiscal-divide-a-san-juan-nid140724/ 2>

<sup>71</sup> Recuperado el 5 de julio de 2022 de <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/los-diferimientos-traen-progreso-nid199494/>

vínculos con el gobierno obtuvieron mejores resultados. Como destaca Cao (2002), estaba presente en la visión de los actores políticos y sociales, que algunos actores del sector empresario se habían especializado en la gimnasia política y administrativa para el acceso a subsidios, pasando a un segundo plano sus esfuerzos en el plano productivo.

Si bien estas acciones no fueron suficientes para superar la profunda crisis que atravesó la industria vitivinícola -la cual implicó una total reestructuración de la actividad y de la provincia- si fueron determinantes para explicar los resultados de la promoción industrial en San Juan y el rol que tuvo el Partido Bloquista en esto. Es decir que el uso de los recursos de la promoción en mantener la coalición gobernante fue la variable clave para explicar porque la estructura productiva de San Juan se mantuvo -relativamente- inalterada, hasta tanto una nueva coalición puso en marcha la estrategia de reconversión minera. En este sentido, se realiza una descripción pormenorizada de este proceso en el siguiente apartado.

### **5.2.1 Modernización y compensación**

Hacia principios de la década de los ochenta, cuando las autoridades de la dictadura observaron que su poder político comenzaba a debilitarse, se dieron a la tarea de intentar organizar una estructura político partidaria afín que empezara a trabajar sobre la hipótesis de una transición controlada. En línea con este objetivo hubo una serie de acuerdos entre el

gobierno militar y diferentes partidos políticos. En San Juan, el interlocutor de este acuerdo fue el Partido Bloquista, que tenía una historia de pactos con gobiernos militares<sup>72</sup>.

Como señala Pont (2012) el Partido Bloquista surgió alrededor del proyecto vitivinícola y de los procesos de democratización política de principios del siglo XX, liderado por los hermanos Federico y Aldo Cantoni- como una escisión de la Unión Cívica Radical. La hegemonía del Partido Bloquista se mantuvo, aunque con altibajos, durante casi todo el siglo XX, erigiéndose en uno de los partidos provinciales más trascendentes de la Argentina. En paralelo al ascenso de Leopoldo Bravo en su conducción, el bloquismo tendió a articularse con gobiernos militares y partidos conservadores. Esto le permitió a Bravo convertirse en gobernador en tres ocasiones, tanto por voto popular como por medio de designaciones hechas por dictaduras militares.

Con esta posición de privilegio, el bloquismo revalidó su supremacía electoral provincial con el retorno de la democracia en 1983 y posteriormente en 1987 (ver cuadros 5.6 y 5.7). Esta supremacía siempre estuvo basada en un escenario electoral que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las provincias argentinas, no se caracterizó por ser fuertemente bipartidista.

---

<sup>72</sup> En 1973 el líder del bloquismo, Leopoldo Bravo, fue candidato a vicepresidente en la “Alianza Republicana Federal”, la fórmula electoral que propugnó la continuidad militar de la autodenominada Revolución Argentina (1966–1973). Esta cercanía del Partido Bloquista con la corporación militar se acentuó durante la dictadura que gobernó el país entre 1976 y 1983. En este período Bravo fue embajador en la Unión Soviética, en Italia y, cuando ya el proceso electoral era inevitable, gobernador de facto en 1982.

En las elecciones realizadas de las décadas de 1980 y 1990 pudo constatarse en San Juan una importante presencia de varias fuerzas provinciales y municipales, además de los partidos nacionales tradicionales, el PJ y la UCR.

Como destaca Pont (2012), bajo el liderazgo de Leopoldo Bravo, los funcionarios bloquistas se presentaron como los gestores políticos más adecuados a partir de su capacidad de lobby frente a actores relevantes del poder nacional -militares, sindicalistas, empresarios, representantes corporativos, periodistas, dirigentes de otros partidos, etc.- y de su reconocida capacidad de seducción, tensión, enfrentamiento y negociación con funcionarios del gobierno central. Sus logros cotidianos en la defensa de la vitivinicultura provincial, la obtención de cupos en la promoción industrial, el coeficiente de coparticipación federal de impuestos que tiene la provincia, dan cuenta de la capacidad de este grupo político para representar los intereses provinciales.

Sin embargo, estas acciones no fueron suficientes para superar la profunda crisis que atravesaba el sector producto de las políticas de apertura y desregulación. Como comprueba Cao (2002) las transformaciones iniciadas por tal época implicaron cambios en el pacto social que sostenía el sistema político provincial. El intento de sostener la economía regional mediante las compensaciones de la promoción industrial (junto a otras políticas y regulaciones) fue la última oportunidad del bloquismo para sostenerse en el gobierno antes de entregar el poder al peronismo en la siguiente década. Durante la década del noventa la economía sanjuanina estuvo marcada por la obtención de transferencias del Estado Nacional y la promoción de la minería a gran escala.

**Cuadro 5.6 Resultados elecciones 1983 a gobernador y vicegobernador por partido en números totales y porcentajes**

<b>Partido</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Partido Bloquista	97.043	36,47
Partido Justicialista	73.351	29,84
Unión Cívica Radical	51.987	21,15
Cruzada Renovadora	13.795	5,61
Movimiento de Integración y Desarrollo	4.843	1,97
Partido Intransigente	1.721	0,7
Partido de Centro	837	0,34
Partido Socialista Popular	528	0,21
Partido Demócrata Cristiano	471	0,19
Movimiento al Socialismo	462	0,19
Partido para la Democracia Social	431	0,18
Frente de Izquierda Popular	303	0,12
Alianza Federal	77	0,03
Votos positivos	245.849	98,1
Votos en blanco	2.167	0,86
Votos nulos	2.589	1,03
Participación	250.605	86,4
Electores registrados	290.040	100

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

**Cuadro 5.7 Resultados elecciones 1987 a gobernador y vicegobernador. Por partido. En números totales y porcentajes**

Partido	Votos	%
Partido Bloquista	81.171	31,1
Unión Cívica Radical	72.756	27,9
Partido Justicialista	69.102	26,5
Partido de Centro	11.807	4,50
Votos positivos	234.836	85,5
Participación	260.841	84,49
Electores registrados	308.725	100

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

**5.3 La apuesta por los recursos propios**

A diferencia de San Luis y La Rioja<sup>73</sup>, tanto en Catamarca como en San Juan tuvieron una alternativa de desarrollo económico y esta era la explotación de la minería a gran escala. El periodo de implementación de la promoción coincidió, en Catamarca, con la concesión de los yacimientos de cobre, oro y plata de Bajo la Alumbreira y de la explotación de Farallón Negro. La primera de ellas era la mina de oro de mayor magnitud en el país, lo cual implicaba la posibilidad de explotar 60 mil toneladas anuales de diferentes minerales durante treinta años. Esto cambió la posición relativa de Catamarca en el concierto de las demás provincias

---

<sup>73</sup> Si bien La Rioja también se encuentra en la zona núcleo de la industria minera en Argentina, las posibilidades de llevar a cabo esta actividad se vieron sistemáticamente restringidas por la oposición de ambos sectores en la provincia. Para un análisis pormenorizado, ver Botaro, L., & Sola Álvarez, M. (2014). La promoción del modelo minero en contextos subnacionales. Un recorrido analítico por las provincias de La Rioja y San Juan, Argentina. OSAL, 36.

del país. Por su parte, en San Juan operaba también surgió la minería como la gran apuesta alternativa al desarrollo económico de la provincia. En este caso, con la promesa de una inversión de 1300 millones de dólares para la explotación de cobre en el yacimiento de El Pachón, se desarrollaron varias campañas de perforaciones y obtuvieron los resultados finales de los estudios de factibilidad para avanzar en su explotación. Los mismos auguraron que esta actividad iba a transformar el aparato productivo de la provincia, algo que, efectivamente, sucedió cuando -pocos años después- San Juan terminó de convertirse en un Mineralo- Estado (Botaro, 2015).

En este sentido, si bien los gobiernos de Catamarca y San Juan dedicaron esfuerzos a la implementación de la promoción industrial, ambas provincias forman parte de lo que se ha llamado “el núcleo duro del modelo minero argentino” (Svampa, 2008). Las condiciones estructurales de ambas provincias generaron mayores incentivos a que sus principales estrategias de desarrollo se vincularan a la minería. Durante este periodo, la promoción industrial entró en competencia con una estrategia de reconversión minera vinculada a capitales extranjeros que recién daba sus primeros pasos pero le prometía al Estado provincial más recursos en el corto plazo.

Es por ello que, a partir de la modificación de las leyes de inversiones mineras<sup>74</sup>, Catamarca y San Juan se constituyeron en un objetivo priorizado por las inversiones mineras extranjeras.

---

<sup>74</sup> Leyes 24.224 y 24.228

Los cambios en la normativa garantizaron estabilidad fiscal y tributaria por treinta años, un tratamiento impositivo diferencial, la promoción de un inventario sistemático y ordenado de los recursos naturales, el impulso de la exploración a gran escala y la subasta de minas públicas. Adicionalmente, estas leyes y los posteriores decretos reglamentarios redujeron los derechos de importación de bienes de capital y de insumos necesarios para la puesta en marcha de proyectos.

En este contexto, valiéndose de estas reformas estructurales que desregularon el régimen de concesión de las áreas mineras y establecieron un régimen especial de incentivos para inversiones extranjeras, los gobiernos de Catamarca y San Juan adoptaron una estrategia orientada hacia los intereses del sector minero. Los primeros resultados de éxito del modelo minero se produjeron casi en simultáneo con la finalización del régimen de promoción industrial. De esta manera iniciaron la explotación de las minas: 1) Bajo La Alumbraera (de la suiza Glencore-Xtrata Copper y las canadienses Yamana Gold y Goldcorp), en los distritos catamarqueños de Belén y Andalgalá; 2) Salar del Hombre Muerto (de la Estadounidense FMC Lithium), en el departamento catamarqueño de Antofagasta de la Sierra; 3) Veladero (de la canadiense Barrick Gold), en el departamento sanjuanino de Iglesia; 4) Gualcamayo (de Yamana Gold), en el distrito sanjuanino de Jáchal; y 5) Casposo (de la australiana Troy Resources), en el departamento sanjuanino de Calingasta.

Los primeros resultados de esta estrategia muestran, por un lado, un boom exportador de la minería metálica que se convirtió en poco tiempo en el motor de las exportaciones de ambas provincias: casi el 90% de las exportaciones de Catamarca y el 75% de San Juan provienen

de este sector (Ministerio de Economía, 2002), lo cual les redituó una proporción significativa de regalías a ambas provincias<sup>75</sup>. Por otro lado, no ha sido posible para la industria minera una articulación con el resto del tejido productivo local ni alcanzar efectos positivos significativos en sus mercados de trabajo. La mayoría de los emprendimientos desplegados bajo esta operatoria se desarrollaron bajo la lógica de enclave, con bajo o nulo encadenamiento con la estructura económica provincial y un reducido impacto en la generación de puestos directos de trabajo: menos del 2% del empleo asalariado registrado de Catamarca y del 4% de San Juan corresponden a este sector (Karamaneff y Salvia, 2019). Este contexto, sumado al histórico desequilibrio del balance de cuenta corriente argentino<sup>76</sup> -que hizo de los sucesivos gobiernos nacionales aliados estratégicos del sector minero-, generó mayores incentivos a que las principales estrategias de desarrollo de Catamarca y San Juan estuvieran vinculadas a la minería.

---

<sup>75</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe\\_cadena\\_de\\_valor\\_mineria.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe_cadena_de_valor_mineria.pdf)

<sup>76</sup> La historia argentina está atravesada por ciclos de stop and go basados en la restricción al crecimiento por la balanza de pagos. Se derivan de las recesiones provocadas: inestabilidad macroeconómica y financiera, devaluación de la moneda local, pérdida del poder adquisitivo del salario, desempleo e incremento de la pobreza. Según Diamand (1972), la causa radica en la estructura productiva desequilibrada de la economía argentina, caracterizada por un sector industrial protegido, orientado al mercado interno, que no provee las divisas necesarias para su desarrollo, y uno agrario orientado al comercio exterior que abastece al mercado interno.

## **5.4 Conclusiones**

A diferencia de San Luis -y en menor medida de La Rioja-, el régimen de promoción industrial no logró transformar la estructura productiva de Catamarca y San Juan. En el caso de Catamarca, estos resultados se debieron a que la estrategia de implementación estuvo vinculada a la administración pública local, sin hacer uso de intermediarios ni al desarrollo de capacidades estatales. Esto se debe a que contaba con una burocracia débil que rotaba funcionarios y una conducción política errática producto de la sucesión del gobernador y la posterior intervención federal a la provincia. En el caso de San Juan, la promoción industrial fue utilizada por el gobierno para compensar a fracciones de la industria vitivinícola que contribuyeron a su modernización pero no lograron transformar el aparato productivo local.

En términos comparados, la situación política de Catamarca y San Juan se asemeja porque los históricos movimientos que dominaron esas provincias durante décadas estaban enfranca retirada. Durante la implementación de la promoción industrial, tanto el bloquismo en San Juan como el saadismo en Catamarca atravesaban, su último periodo en los gobiernos de dichas provincias. Esto las diferencias de La Rioja y, fundamentalmente, de San Luis donde -aprovechando la promoción industrial -se conformó una nueva coalición, liderada por los hermanos Rodríguez Saá, que se extendió hasta el presente. En este punto, hasta tanto nuevas coaliciones pudieran poner en marcha la estrategia de reconversión minera, las estructuras productivas de Catamarca y San Juan se mantuvieron relativamente inalteradas.



## **Capítulo 6: Conclusiones**

La noción de autonomía enraizada de Evans (1995) nos permitió entender que para promover el desarrollo económico, además de autónoma, la burocracia de un Estado requiere que los funcionarios estén enraizados en relaciones estrechas y potencialmente conniventes con el empresariado. La autonomía como valor en sí mismo no es capaz de articular políticas efectivas sino que requiere del enraizamiento, por el que obtiene información completa del sector privado. Con esta idea, se dirige la atención hacia cuestiones cualitativas sobre cómo y por qué medios deberían articularse los mercados y los Estados, y qué estructuras y prácticas en la sociedad civil promueven una relación sinérgica entre ellos.

Sin embargo, el concepto de autonomía enraizada no plantea escenarios de desarrollo donde la relación con el empresariado se canalice por fuera del Estado. Es decir, la posibilidad de que existan diferentes formas de enraizamiento con el sector privado que aunque lideradas por una autoridad política no sean llevadas a cabo por funcionarios estatales. Esta diferenciación es especialmente importante para el conjunto de Estados de nivel intermedio que no pueden confiar en que habrán de tener burocracias weberianas autónomas en lo inmediato, pero que igualmente podrían recoger algunos de los beneficios del enraizamiento.

En esta investigación se mostró que la capacidad burocrática y el enraizamiento pueden ser sustituidos -temporalmente- mediante un bypass a la administración pública. Eso se debe a que la captación de inversiones que realizan los agentes del bypass dotan al Estado de recursos y capital social para la conformación de una nueva gobernanza local. Esta forma de

interacción gobierno-sector empresario mejora los procesos de definición de intereses y de objetivos y el modo en que el Estado actúa para satisfacerlos. En este sentido, la necesidad de dar respuesta a esta nueva gobernanza local aumenta la capacidad estatal para resolver problemas de coordinación y de administrar conflictos de intereses, facilitando la transformación de la estructura productiva del Estado.

Se arribó a estas conclusiones mediante el estudio comparado de cuatro provincias argentinas con características similares, donde no existían patrones de contratación meritocráticos, carreras profesionales para el personal de la administración pública ni enraizamiento con el sector privado. A partir del estudio de estos cuatro casos se observó que, donde se realizó un bypass sobre la administración pública, se logró transformar la estructura productiva de la provincia y, donde hubo bypass condicionado por agentes estatales, se alcanzó una industrialización relativa. En aquellas provincias donde no se implementó una estrategia de bypass burocrático se comprobó la ausencia de transformaciones del aparato productivo como resultado de la promoción industrial.

Con esto se puso en cuestión presupuestos de la literatura predominante (Evans, 1995; Schneider, 1995; Block y Negroita, 2016.) que no plantean alternativas de desarrollo económico para Estados sin burocracia calificada ni enraizamiento con el sector privado. De esta manera, se observa que en ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente y autoorientada, los lazos personales de los intermediarios constituyen una fuente de cohesión que permite reducir los costos de información y de transacción en el cumplimiento de determinados objetivos de desarrollo fijados por las autoridades políticas.

La centralidad de los vínculos externos sugiere que la eficacia del bypass surge no solo de la capacidad técnica de las redes informales sino, fundamentalmente, de la complejidad y estabilidad de sus interacciones con los agentes del mercado. Esto es posible porque, dada la estrecha vinculación de los intermediarios del bypass con el mundo empresario, dotan al proceso de fiabilidad, previsibilidad, mínimas garantías de competencia y compromiso haciendo que las relocalizaciones luzcan menos riesgosas para el empresariado.

### **6.1 El concepto de bypass burocrático como contribución**

A partir de lo planteado, la primera contribución de esta tesis es el concepto de bypass burocrático para ilustrar situaciones donde el Estado realiza la delegación informal de competencias para cumplir funciones que no tiene intenciones o capacidad de llevar a cabo. Esto se funda en la idea de que la circulación público-privada, orientada desde el Estado, puede ayudar a movilizar el capital económico. Esto es así porque 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.

Por un lado, estos individuos tienen la experiencia y conocen la operatividad de las empresas privadas por dentro, con lo cual pueden sugerir ciertas acciones estratégicas a los gobiernos. En este sentido, 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 o la realización de una inversión. Por otro lado, estos individuos acarrean consigo

un set de contactos o de capital social que resulta fundamental para Estados sin vinculación o fluidez estrecha con ciertos sectores del empresariado.

Esta circulación y sus potenciales intercambios fueron siempre analizados por la literatura 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” (Rouban, 2010; Tirado, 2012; Durand, 2016; Castellani, 2018) que alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Con esta investigación se observó que 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. Los gobiernos pueden acudir a una estrategia similar y utilizar estos servicios para aceitar el vínculo con los empresarios. Ante la ausencia de una burocracia competente y enraizada con el sector privado es posible promover el vínculo con el empresariado por canales alternativos.

Esto es porque los intermediarios del bypass burocrático ofrecen el acceso a la elite empresarial, el sentido de pertenencia común y la capacidad de ajustarse a los cánones. Todo esto configura una zona de interacción que, a su vez, es codificada y vendida como un servicio. Por lo tanto, resultó 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.

Dado que algunos gobiernos no siempre cuentan con los recursos óptimos para la implementación de una política eficaz para el desarrollo económico, la elite gobernante encuentra una alternativa para la implementación de una política de su interés en estos intermediarios del sector privado. Los líderes de los gobiernos acuden a estos 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. De esta manera, el uso de redes informales permitió condensar burocracia y enraizamiento mientras que la autonomía fue conservada por el gobierno al reservar la orientación general del proceso.

Sin embargo, esto no significó que el Estado no requirió luego la conformación de una burocracia weberiana, 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 determinado por su temporalidad: una vez radicadas, las densas redes de conexión sin una sólida estructura interna hubiesen dejado al Estado incapaz de resolver los problemas de acción colectiva que surgían y de trascender los intereses individuales del empresariado.

Por lo tanto, el bypass funcionó como un instrumento eficiente para la búsqueda y acumulación de capital industrial pero luego se transformó para abordar los problemas y oportunidades generados por el éxito de su funcionamiento. La llegada de las inversiones funcionó como un motor que puso 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 otras palabras, de manera temporal y con la dirección política de un gobierno autónomo, el bypass burocrático facilitó 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 .

## **6.2 Otros aportes**

Además del concepto de bypass burocrático aunque vinculado a él, se destacan otros cuatro aportes de esta tesis a debates teóricos. El primero de ellos se relaciona con la relevancia que tienen actores por fuera del Estado, que son clave para que éste cumpla una función central del desarrollo económico. En este sentido, los resultados de la tesis ratifican una lógica de la gobernanza, en el sentido de que ya no posee como único actor responsable al Estado, sino que da cuenta de un sistema de toma de decisiones e implementación de políticas públicas integrado también por actores sociales extragubernamentales. Estos intervienen en los procesos de definición de intereses y de objetivos, en el modo en que se debe actuar para satisfacerlos, y generan una forma de interacción gobierno-sociedad que da sostenibilidad al proceso económico. En cualquier nivel de gobierno, incluso a nivel subnacional, la idea central es la misma: ningún modelo de desarrollo económico es viable a largo plazo sin una coalición o entramado político que lo sostenga y lo defienda de sus oponentes.

Esta contribución se funda en el debate sobre si el rol del Estado en la promoción del desarrollo implica disciplinar a los actores sociales o, en su defecto, generar amplios consensos a través de la incorporación de estos actores al proceso de toma de decisiones públicas (Aguilar, 2007; Doner y Schneider, 2016; Crozier, M. J., Huntington, S. P. y Watanuki, J., 1975; Peters, G. B., 2003). En la tesis se observó que, ante la necesidad de cumplir con las demandas de la nueva gobernanza surgida del bypass, el Estado aumentó algunas de sus capacidades -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. Esto señala que el entendimiento de la lógica de las políticas públicas debe trascender el foco exclusivo en el Estado y entenderlo como una estructura inmersa en un contexto sociopolítico más amplio.

La segunda contribución que se desprende del concepto de bypass, y ligada a la primera, es la de completar teorías de principal/agente en las que los gobernantes son un principal que depende de la burocracia como agente para resolver problemas de información e implementar las políticas públicas (Przeworski, 2015). Lo que el concepto de bypass agrega es la idea de que si bien los políticos necesitan de agentes para implementar sus decisiones de políticas públicas, el agente no es necesariamente la burocracia estatal. Lo que se comprueba con la investigación es que puede haber "equivalentes funcionales" que, aunque fuera del Estado, resuelvan los problemas de información y limitaciones de capacidades a los gobernantes.

Si bien existen otros autores (Scharpf,1993; Mayntz,1993, Kooiman, 2003;Kickert, Klijn y Koppenjan,1997) que señalan que la burocracia estatal puede ser reemplazada como agente del gobierno por las burocracias de la sociedad civil - por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales (ONG)- el argumento del bypass plantea otra alternativa. Esto es que los intermediarios que reemplazan a la burocracia lo pueden hacer de manera informal, lo cual se vincula con la tercera contribución que realiza esta tesis al debate y es el de la utilidad de las instituciones informales.

Mientras que en la literatura sobre debilidad institucional (Levitsky y Helmke 2006; Levitsky y Murillo 2009; Murillo, Levitsky y Brinks, 2021) la informalidad atenta contra la capacidad

estatal, la estrategia de bypass resultó funcional para la industrialización y el desarrollo económico de una provincia periférica. Por lo tanto, el concepto de bypass burocrático también es un aporte a un mejor entendimiento de la potencialidad de las instituciones informales. Esto, particularmente, en casos donde la verdadera debilidad institucional no reside tanto en la informalidad de los agentes como en la falta de capacidad del Estado para asegurar el desarrollo económico. Ante ello, la alternativa consistió en acudir a la informalidad como un mecanismo para sortear las dificultades y/o aprovechar oportunidades para movilizar recursos a su favor. En este sentido, lo que resulta paradójico es que determinadas prácticas informales pueden ampliar la capacidad del Estado y esto constituye un aporte al entendimiento de la potencialidad del uso y regulación de instituciones informales.

Por último, algo que se desprende del punto anterior, es la importancia del fortalecimiento de capacidades estatales para la sostenibilidad del proceso de desarrollo económico. Si bien este estudio destaca el uso de redes informales, esto no implica que estas redes interorganizacionales sean autónomas del Estado sino, por el contrario, son promovidas por el mismo Estado para luego poder integrarlas en su propia estructura de manera formal. En el caso de un bypass burocrático, por ejemplo, los gobiernos asumen el rol de formuladores, decisores y financiadores de las políticas y acuerdan con los agentes los estándares de desempeño y evalúan los productos y resultados de sus acciones. En este sentido, si bien las industrias, las organizaciones empresarias y los intermediarios, entrelazan sus recursos, movilizan sus capacidades y se vinculan entre sí, es el gobierno el que juega un papel activo de centralización y coordinación de las decisiones que vuelven sostenible el proceso.

Esto surge como contrapunto a las teorías del neopatrimonialismo (Mazzuca, 2010; Mazzuca y Munck, 2020) que no explican por qué determinados Estados de la región logran transformar su estructura productiva. Esto se debe, por un lado, a que ni todos los Estados ni sus burocracias constituyen un todo homogéneo prebendario y clientelar. Por otro lado, a que -como muestra esta tesis- el centro estratégico puede residir en las autoridades políticas pero la estructura weberiana estar -temporalmente- fuera de la burocracia. Es decir, se crea una ruta alternativa para el flujo que se encuentra detenido o disminuido por algún problema puntual.

De esta manera, el Estado obtiene o recupera recursos -inversiones industriales, financieras, capital social, capital humano- que le permiten fortalecer sus capacidades para promover el desarrollo. Esto porque desde el gobierno se incluye a un conjunto de actores que operan entre el Estado y el mercado y que, estrictamente, no forman parte de uno ni otro sino que funcionan en el continuo de su relación. Asimismo, el argumento que sostiene esta idea no le adjudica a dichos actores la innata posesión de valores altruistas o solidarios sino que actúan motorizados por su interés en obtener los réditos que ofrece el Estado para actuar en la dirección indicada.

### **6.3 Hallazgos de los casos**

En esta tesis se partió del análisis de cuatro provincias argentinas con características similares que, beneficiadas por un mismo régimen de promoción industrial, obtuvieron resultados diferentes. Sin contar con una trayectoria industrial, ni planes estratégicos que fueran en ese sentido, la promoción industrial constituyó una verdadera ventana de oportunidad para sus gobiernos. Esta oportunidad, a diferencia de la idea convencional de desarrollo económico, no se basó en el aumento de la productividad mediante el avance tecnológico, o en la formación de los trabajadores, sino que se organizó en torno a la capacidad del gobierno para atraer y gestionar la relocalización de industrias en su territorio.

En el caso de una de ellas -San Luis-, el éxito de la política fue tal que la provincia transformó su estructura productiva hasta alcanzar 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. En otro caso -La Rioja-, la provincia experimentó un crecimiento relativo de la industria manufacturera, aunque sin lograr una transformación semejante a la de San Luis. En los otros casos, la implementación del régimen de promoción alcanzó para un incremento marginal del sector industrial -Catamarca- y permitió modernizar fracciones de sectores tradicionales de la economía -San Juan- sin transformar la estructura productiva de dichas provincias. Eso recién lo alcanzarían años más tarde con la minería a gran escala.

En este punto, en el caso de San Luis y -en menor medida, La Rioja-lo que se generó fue la articulación entre los empresarios -potenciales inversores- y los gobiernos provinciales, gestionada por intermediarios que obtuvieron un beneficio económico inmediato (el pago por parte de las empresas de la elaboración de los proyectos de radicación) y/o uno posterior (nuevos clientes a los cuales les brindan servicios contables y jurídicos). Con esta articulación de los intermediarios no se trató solo de ofrecer beneficios fiscales sino también de darles garantías a los empresarios de su obtención y cumplimiento de manera rápida y efectiva. Esta garantía se fundaba en que estos intermediarios compartían códigos, lenguajes e intereses del sector privado pero en vínculo directo con la autoridad política local.

El caso de San Luis fue el que comprobó que se puede suplir temporalmente la falta de autonomía enraizada mediante un bypass burocrático, para luego -a partir de él- construir las capacidades estatales necesarias para mantener y potenciar el desarrollo. En el caso de La Rioja, por un cambio de gobierno , los incentivos pasaron a estar más ligados al control de los establecimientos promovidos que a la llegada de nuevas industrias. Esto implicó que el bypass estuviera condicionado por agentes estatales y, de esa manera, tanto la captación como la radicación de inversiones industriales fuera más limitada que en San Luis. Esta situación contribuyó a la consolidación de la gobernanza vigente cuyo resultado implicó la industrialización limitada de la provincia

Esto implicó que mientras en La Rioja fuera suficiente mostrar buenos resultados en el uso de los incentivos y mantener la tranquilidad política para conservar el control del gobierno, en San Luis el gobierno necesitó ampliar la base de sustentación para mantenerse. En este

punto, la promoción industrial le otorgó al gobierno de San Luis los recursos para incluir nuevos actores en la coalición y consolidar los acuerdos institucionales para el desarrollo económico de la provincia. En un sentido como lo que plantean Doner, Ritchie y Slater (2005) con la idea de “vulnerabilidad sistémica”, los Estados promotores del desarrollo surgen cuando los líderes políticos se enfrentan a entornos políticos extraordinariamente limitados.

El concepto de vulnerabilidad sistémica entiende que la creación o evolución de instituciones eficientes sólo ocurre cuando los líderes políticos confrontan el descontento popular y las amenazas externas pero carecen de recursos para tratar estos problemas. En estas condiciones, la innovación institucional ayuda a generar los recursos necesarios. La vulnerabilidad considera a la innovación institucional como una respuesta a los tiempos difíciles basada en la eficiencia. Y, al mismo tiempo, pone de relieve el hecho de que los líderes políticos estimulan a las instituciones a apuntalar sus propias posiciones amenazadas. En este sentido, el argumento es compatible con una perspectiva de poder de acuerdo con la cual las instituciones son inherentemente distributivas y son el producto de luchas políticas.

Asimismo, dado que la implementación de la promoción industrial se inició antes en La Rioja, permitió un aprendizaje mayor a los actores claves que intervinieron luego en las otras provincias: 1) a los intermediarios en la elaboración de proyectos y, especialmente, en ampliar e intensificar el vínculo con el empresariado; 2) a los empresarios observar que la política de incentivos fiscales era efectiva y los beneficios permitían aumentar considerablemente sus rentabilidades; y 3) a la dirigencia política que la localización de

inversiones en su propio territorio -mediante beneficios tributarios de impuestos federales- era una oportunidad única que debía ser aprovechada sin ningún tipo de condicionamiento.

En el caso de Catamarca, la implementación de la promoción industrial estuvo a cargo de la administración pública local que rotaba funcionarios sin formación ni experticia, lo cual produjo un incremento marginal de actividades industriales y, por ende, la continuidad de la estructura productiva de la provincia. Esto se explica por dos cuestiones. Por un lado, una cuestión política: la histórica coalición gobernante de la provincia no logró consolidarse en la transición a la democracia. Atravesó sin éxito la sucesión de padre a hijo en el cargo de gobernador, la muerte del líder al poco tiempo de asumir y, por último, la intervención federal a la provincia. La segunda cuestión es estructural porque, dada su ubicación geográfica, tuvo mayores incentivos para que sus principales estrategias de desarrollo se vincularan a la minería.

En términos comparados, Catamarca y San Luis atravesaron situaciones semejantes al enfrentar elecciones competitivas, procesos de polarización política y la reforma de sus constituciones. Sin embargo, lo que en apariencia se veía similar presentó una diferencia significativa que implicó resultados completamente diferentes. Catamarca vivía el final de una experiencia de poder que rigió los destinos de la provincia durante cincuenta años, el sadismo, mientras que en San Luis se estaba conformando una nueva coalición, liderada por los hermanos Rodríguez Saá, con gran proyección e incidencia nacional. En este punto, en San Luis el oficialismo se aseguró de ampliar una coalición -mediante el uso de la promoción industrial- que le dio sustentabilidad política. Catamarca no lo hizo, siguió asentada en la

antigua configuración que había conformado Vicente Saadi y, con su muerte, las consecuencias de no haber ampliado la coalición y la falta de liderazgo de Ramón Saadi se manifestaron en la intervención federal a la provincia.

En el caso de San Juan la promoción industrial fue utilizada por el gobierno para compensar y modernizar a fracciones de las tradicionales economías regionales -la industria vitivinícola, en particular- sin promover ni lograr mayores transformaciones en el aparato productivo local. La coalición gobernante era conducida por el Partido Bloquista, histórico representante de la élite vitivinícola de la provincia, quien optó por una estrategia de mantener la gobernanza local sin nuevos actores. Si bien esto permitió compensar y modernizar fracciones del empresariado local, no transformó la estructura productiva de la provincia. Esto, al igual que en Catamarca, recién se alcanzó con la posterior reconversión minera producida en la década de los noventa, con otra coalición en el poder.

Si bien estas acciones no fueron suficientes para superar la profunda crisis que atravesó la industria vitivinícola -la cual implicó una total reestructuración de la actividad y de la provincia- sí fueron determinantes para explicar los resultados de la promoción industrial en San Juan y el rol que tuvo el Partido Bloquista en esto. Es decir que el uso de los recursos de la promoción para mantener la coalición gobernante fue la variable clave para explicar porque la estructura productiva de San Juan se mantuvo -relativamente- inalterada, hasta tanto una nueva coalición puso en marcha la estrategia de reconversión minera.

En síntesis, los resultados de esta tesis permiten señalar que en procesos de movilización de recursos e inversiones la capacidad de articulación con el sector privado no necesariamente reside en agentes burocráticos. Esta puede ser una función -temporalmente- delegada en una red de intermediarios que persiguen intereses propios y se dedican a la movilización de recursos entre Estados. Esto implica que existen alternativas para promover el desarrollo económico de Estados que no pueden confiar en que habrán de tener burocracias weberianas autónomas en lo inmediato, pero que igualmente podrían recoger algunos de los beneficios del enraizamiento. De esta manera, se abren nuevas líneas de investigación sobre la posible reproducción de estas dinámicas a nivel nacional, con otro de tipo de inversiones y en otras áreas de políticas.



## **Bibliografía**

Acuña, C., & Chudnovsky, M. (2017). 12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión.

Adolph, C. (2013). *Bankers, bureaucrats, and central bank politics: The myth of neutrality*. Cambridge University Press.

Aguilar, L. F. (2007). "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". *Revista CLAD Reforma y Democracia* N. 39.

Aguilar, L. F. (2010). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, (39), 5-32.

Altimir, O., Santamaría, H., & Sourrouille, J. (1966). Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra. *Desarrollo Económico*, 89-144.

Amsden, A. H. (1989). The paradigm of late industrialization. *Bagchi, 1987a*, 133-160.

Aranda, Solange (1994), "Diferimientos impositivos para proyectos agrícolas" en

Novedades Económicas Año 16 N° 166 - IERAL - Buenos Aires

Artana, D., Duarte, M., & Soto, L. (1986). Promoción industrial, comentarios y propuestas. *XIX Jornadas de Finanzas Públicas Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba*

Azpiazu, D. (1986). Promoción industrial en la Argentina, 1973-1984: efectos e implicancias estructurales.

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).

Barbosa, Adalberto Zelmar (1988). El federalismo bloquista. Sudamericana, Buenos Aires.

Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic perspectives*, 16(4), 185-205.

Beach, D., & Pedersen, R. B. (2016). *Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing*. University of Michigan Press.

Behrend, J. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level: Provincial closed games in Argentina. *Latin American Research Review*, 150-176.

Behrend, J., & Whitehead, L. (Eds.). (2016). *Illiberal practices: territorial variance within large federal democracies*. JHU Press.

Behrend, J. (2012). Democratización Subnacional: Algunas preguntas teóricas. *Postdata*, 17(2), 11-34.

Behrend, J., & Bianchi, M. (2017). Estructura económica y política subnacional en Argentina. *Caderno CRH*, 30, 217-235

Bennett, A., & Checkel, J. T. (2013). Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices (SWP 21).

Bianchi, M. F. (2013). *The political economy of sub-national democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina* (Doctoral dissertation, Paris, Institut d'études politiques).

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.

Block, F., & Negoita, M. (2016). Beyond embedded autonomy: Conceptualizing the work of developmental states. In *The Asian Developmental State* (pp. 57-72). Palgrave Macmillan, New York.

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.

Boneo, H. (1985). Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial.

Brady, H. E., & Collier, D. (Eds.). (2010). *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Rowman & Littlefield Publishers.

Botaro, L. (2015). La expansión de la megaminería en Argentina.: Consolidación de un mineralo-Estado en la provincia de San Juan. *Revista Economía*, 67(105), 59-73.

Bottaro, L., & Sola Álvarez, M. (2014). La promoción del modelo minero en contextos subnacionales. Un recorrido analítico por las provincias de La Rioja y San Juan, Argentina. *OSAL*, 36.

Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P. L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(3), 659-684.

Canelo, P., & Castellani, A. (2016). Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual. *Presentación del Observatorio de las Élités Argentinas, IDA ES–UNSAM, Argentina*.

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).

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., & Rubins, R. (1997). *La cuestión regional y la conformación del Estado-Nación en la Argentina* (No. 2). AAG-CEPAS.

Carbel, D.E y Trinidad T (1987) “Diagnostico, Sector Secundario. Provincia de La Rioja”. La Rioja, agosto, 24 pp

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.

Cao, H. A. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios.

Chudnovsky, M. (2014). Régimen político, Estado y políticas públicas: El rol de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales.

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.

Coatz D., Díaz, F. G., Porta, F., & Schteingart, D. (2019). Incentivos y trayectorias de cambio estructural.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.

Crozier, M. J., Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to The Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.

Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo económico*, 12(45), 25-47.

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

Doner, R. F., & Hershberg, E. (2007). *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*. Icaria Editorial.

Doner, R. F., & Schneider, B. R. (2016). The middle-income trap: More politics than economics. *World Politics*, 68(4), 608-644.

Durand, F. (2016). Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetero ambiental en Perú. Lima, Perú: OXFAM.

Eaton, K. (2003). La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 499-518.

Eaton, K. (2020). Latin American Politics and the Subnational Comparative Method: Vertical and Horizontal Challenges. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 149-172.

Estrada, E. M. (1996). *Radiografía de la pampa* (Vol. 19). Editorial Universidad de Costa Rica.

Evans, P. B. (2012). Embedded autonomy. In *Embedded Autonomy*. Princeton University Press.

Evans, P., & Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 529-562.

Falleti, T. G. (2006). Theory-guided process-tracing in comparative politics: something old, something new. *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, 17(1), 9-14.

Falleti, T. G. (2011). Varieties of Authoritarianism: the Organization of the Military State and its Effects on Federalism in Argentina and Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 46(2), 137-162.

Gatto, F., & Cetrángolo, O. (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa*. CEPAL.

George, Alexander, y Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*; Cambridge, Mass., MIT Press; Cap 3, “The Method of Structured, Focused Comparison”; pp. 67-72; y Cap. 4, “Phase One: Designing Case Study Research”; pp. 73-88.

Gerring, J. (2007). Is there a (viable) crucial-case method?. *Comparative political studies*, 40(3), 231-253.

Gervasoni C. (2009). ¿Cuán democráticas son las provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva. En *Boletín de Política Comparada*. Edición N°1.

Gibson, E. L., & Falleti, T. G. (2007). La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (12), 171-204.

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.

Gómez, N., & Goldberg, M. D. C. (2012). La reconfiguración del campo político en San Juan. Una aproximación a los gobiernos de Cantoni y Bravo. *RevIISE: Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 4(4), 57-66.

Gómez Lende, S., & Velázquez, G. (2003). Acontecer solidario y productividad espacial. *Boletín de Estudios Geográficos*, (98).

González, L. I. (2014). El poder de los gobernadores: Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil. *Revista SAAP*, 8(2), 339-373.

González, 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).

Gutman, Graciela; Yoguel, Gabriel; Gatto, Francisco; Quintar, Aída; Bezchinsky, Gabriel (1988) "Promoción industrial en La Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional.", C.F.I.- C.E.P.A.L., Buenos Aires, 1988.

Hall, P. A. (2013). Tracing the progress of process tracing. *European political science*, 12(1), 20-30.

Hecló, H. (1988). The in-and-outer system: A critical assessment. *Political Science Quarterly*, 103(1), 37-56.

Helmke, G., & Levitsky, S. (Eds.). (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. jhu Press.

Johnson, C. (1982). The Developmental State: Odyssey of a Concept. In *The Developmental State* (pp. 32-60). Cornell University Press.

Karamaneff, L. E. (2019) Fabricas sin ruedas. El fin de la promoción industrial y el mito del abandono masivo: el caso San Luis (2005-2017). *ceehd*, 11.

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 el libro “Nuevas tensiones de las democracias en América Latina”. DALC-ALACIP. Editorial: LEMOS MÍDIA Editora. Belo Horizonte, 2021 (En prensa)

Karamaneff, 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.

Katz, J., & Kosacoff, B. (1989). El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva.

Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.

Kohli, A. (2004). *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge university press.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.

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.*

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science, 12*, 115-133.

Macaroff R.(2021) “Fragmentos de Historia. Promoción del Desarrollo Productivo”. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas. Catamarca

Maillet, A., González-Bustamante, B., & Olivares L, A. (2019). Public-private circulation and the revolving door in the Chilean executive branch (2000–2014). *Latin American Business Review, 20*(4), 367-387.

Mahoney, J. (2012). The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research, 41*(4), 570-597.

Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales.*

Mansuri, G., & Rao, V. (2013). Can participation be induced? Some evidence from developing countries. *Critical Review of International Social and Political Philosophy, 16*(2), 284-304.

Mayntz, R. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. *Knowledge and Policy, 6*(1), 3-16.

McDermott, G. A., & Corredoira, R. A. (2011). Recombinar para competir: las instituciones público-privadas y la transformación del sector vitivinícola argentino. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 317-341.

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

Mintzberg, H., & Jørgensen, J. (1995). Una estrategia emergente para la política pública. *Gestión y Política Pública*, volumen IV, número 1, 1er semestre de 1995, pp 25-46.

Montero, A. P. (2010). *Shifting states in global markets: subnational industrial policy in Contemporary Brazil and Spain*. Penn State Press.

Morandini, Norma (1991). Catamarca. Buenos Aires, Editorial Planeta

Morina, J. O. (1989). Características e impacto de la promoción industrial en la provincia de San Luis.

Murillo, V., Levitsky, S., & Brinks, D. (2021). La Ley y la trampa en América Latina: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser una estrategia política. Siglo XXI Editores.

Niedzwiecki, S. (2018). *Uneven social policies: The politics of subnational variation in Latin America*. Cambridge University Press.

Nordlinger, E. A. (1987). Political development: Time sequences and rates of change. *World Politics*, 20(3), 494-520.

Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001. Disponible en [www.eclac.cl/argentina](http://www.eclac.cl/argentina)

Parsons, T. (1964). Evolutionary universals in society. *American sociological review*, 339-357.

Peters, B. G. (1997). Shouldn't Row, Can't Steer: What's a government to do? *Public policy and administration*, 12(2), 51-61.

Peters, G. B. (2003). "La capacidad para gobernar: ¿Retrocediendo hacia el centro?". Revista del CLAD Reforma y Democracia N. 27.

Picabea, F., & Urcelay, F. E. (2019). Análisis socio-técnico de los regímenes de promoción industrial de 1944 y 1958 en el sector automotriz en Argentina. *América Latina en la historia económica*, 26(2).

Pont, M. V. (2012). El partido Bloquista en la última transición democrática. Ideario y liderazgo partidarios. *RevIISE-Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 3(3), 103-118.

Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, (69), 161-185.

Przeworski, A. (2015). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. *El valor estratégico de la gestión pública*, 399.

Rofman, Alejandro (2000), "Desarrollo Regional y exclusión social", Amorrortu, Buenos Aires.

Romano, S. A., Kataishi, R. E., & Durán, L. (2018). La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640. *Economía, sociedad y territorio*, 18(58), 947-976.

Rouban, L. (2010). L'inspection générale des Finances, 1958-2008: pantouflage et renouveau des stratégies élitaires. *Sociologies pratiques*, (2), 19-34.

Samper, J. (2006). *San Luis: Entre el atraso y el autoritarismo*. Editorial Dunken.

Scharpf, F. W. (1993). *Games in hierarchies and networks: Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Campus Verlag.

Rathbun, Brian C. (2010): "Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities", en Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, eds., *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford, Oxford University Press.

Svampa, M. (2008), "La disputa por el desarrollo", en *Cambio de Época. Movimientos sociales y*

*poder político*, Siglo XXI-CLACSO, Buenos Aires.

Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.

Sawers, L., & Massacane, R. (2001). Structural reform and industrial promotion in Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 33(1), 101-132.

Schneider, B. R. (1999). Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*, 45-75.

Schvarzer, J. (1987). *Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados* (Vol. 90). Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.

Schulman, J. (2002) *La Rioja que resiste. Educación y lucha de clases. Historia de la Asociación de*

*Maestros y Profesores de La Rioja*, Ediciones AMP, La Rioja,

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.

Snyder, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in comparative international development*, 36(1), 93-110.

Soifer, H. (2015). Shadow cases in comparative research. *Qualitative and Multi-Method Research*, 18(2), 9-18.

Strada Rodríguez, J. (2019). La industria siderúrgica en Argentina: reestructuración productiva y tercerización laboral (1990-2017).

Tirado, R. (2012). Las élites de América del Norte en la génesis del TLC. En A. Salas Porras y M. Luna Ledesma, *¿Quién gobierna América del Norte? Élite, redes y organizaciones*. México D. F., México: SITESA.

Trocello, G. (2008). *La manufactura de "ciudadanos siervos": cultura política y regímenes neo patrimonialistas*. Nueva Editorial Universitaria.

Vaca, J., & Cao, H. (2005). Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina. *Revista de estudios regionales*, (72), 141-164.

Waterbury, J. (1993). Public enterprise and state power in Egypt, India, and Turkey.

Wiñazki, Miguel (1995). *El Último Feudo. San Luis y el Caudillismo de los Rodríguez Saá*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Zicolillo, Jorge y Montenegro, Néstor (1991) *Los Saadi. Historia de un Feudo*. Buenos Aires, Editorial Legasa.

Zudaire, H. E. (2003). *incentivos Tributarios y el Costo Fiscal de la promoción industrial*.



## Anexo

### Tabla de entrevistas

<b>Nombre/Código</b>	<b>Antecedente</b>	<b>Fecha entrevista</b>
Alume Sbodio, 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
Brizuela, José	Consultor. Ex Secretario de Estado de Desarrollo de La Rioja	26 de Julio de 2021
Brizuela, José (h)	Consultor. La Rioja	26 de Julio de 2021
C1	Ex funcionario Gobierno de Catamarca	19 de Octubre de 2021
C2	Ex funcionario Gobierno de Catamarca	19 de Octubre de 2021
Cacace, Alejandro	Diputado Nacional por San Luis	6 de Diciembre de 2019
Miguel de Gaetano	CPN. Ex funcionario de la Secretaría de Estado de Desarrollo de La Rioja. Experto en el caso y el tema	17 de Junio de 2021

### Tabla de entrevistas

Nombre/Código	Antecedente	Fecha entrevista
Guiñazu, Ma. Clelia	Académica experta en el caso	17 de Mayo de 2019
Leal, Diego	Empresario. Unión Industrial Argentina	8 de Noviembre de 2019
Ludueña, Horacio	CPN. Experto en el caso Catamarca. Profesor Universidad Nacional de Catamarca	19 de Octubre de 2021
Macaroff, Raúl	CPN. Ex Secretario de Desarrollo de Catamarca. Experto en el tema y el caso	18 de Octubre de 2021
Manfrotto, Luis	CPN. Ex funcionario de la Secretaría de Desarrollo de Catamarca. Experto en el tema y el caso	19 de Octubre de 2021
Marinoni, Silvia	Consultora. Ex Directora de Industria de San Luis	4 de Diciembre de 2019
Martinez, Luis Alberto	CPN. Consultor. Experto en el tema	
Maza, Angel	Ex Gobernador de La Rioja	23 de Junio de 2021
Mirengo, Eduardo	Presidente Cámara Industrial de San Luis	3 de Diciembre de 2019
Oropel, Néstor	Secretario General Sindicato UOYEP	6 de Diciembre de 2019

## Tabla de entrevistas

<b>Nombre/Código</b>	<b>Antecedente</b>	<b>Fecha entrevista</b>
<b>Ponce, Carlos</b>	<b>Diputado Nacional y ex Vicegobernador de San Luis</b>	<b>17 de Diciembre de 2019</b>
<b>Rodríguez Saá, Adolfo</b>	<b>Senador Nacional, ex Gobernador de San Luis y ex Presidente de la Nación</b>	<b>11 de Diciembre de 2019</b>
<b>Rovella, Edgar</b>	<b>Empresario – CEO CRAFMSA</b>	<b>5 de Diciembre de 2019</b>
<b>SJ 1</b>	<b>Ex funcionario Secretaría de Industria de San Juan</b>	<b>10 de Marzo de 2022</b>
<b>SJ2</b>	<b>Integrante Cámara de Viñateros de San Juan</b>	<b>10 de Marzo de 2022</b>
<b>SL 1</b>	<b>Consultor en San Luis</b>	<b>3 de Diciembre de 2019</b>
<b>SL 2</b>	<b>Consultor en San Luis</b>	<b>3 de Diciembre de 2019</b>
<b>Zudaire, Hugo</b>	<b>Consultor. Experto en el caso. Integrante del Tribunal de Cuentas de San Luis</b>	<b>3 de Diciembre de 2019</b>