

# El modelo productivo de San Luis: ¿otro país es posible?<sup>1</sup>

*Agustín Mario<sup>2</sup>*

## Resumen

No son pocas las voces que en la actualidad elogian abiertamente el modelo productivo de la provincia de San Luis. Se destaca, entre otras bondades, un aspecto principal: haber alcanzado el pleno empleo. De hecho, en San Luis, la tasa de desempleo abierto, que elabora la Dirección Provincial de Estadística y Censos, alcanzó, durante 2009, al 2,3% de la población económicamente activa (PEA), lo que permite ubicar al aglomerado San Luis- El Chorrillo como el de menor desocupación de todo el territorio nacional.

Tanto el mencionado “estado de opinión” como ciertos indicadores de la realidad económica provincial, que parecen sustentarla, nos invitan a indagar en el análisis del patrón de acumulación puntano. Interesa, en particular, brindar elementos que permitan ayudar a dilucidar la fisonomía de la economía de San Luis. Para ello, se repasa la historia económica reciente de la provincia y su relación con las distintas etapas en los contextos nacional e internacional.

Se encuentran algunas claves para comprender la estructura actual de la economía puntana. Pero ninguna política fiscal provincial constituye, por sí sola, una estrategia de desarrollo, que está, todavía, ausente.

## Introducción

Existe, desde hace ya algún tiempo, en ciertos sectores de la sociedad argentina un “estado de opinión” o “idea generalizada” acerca de las bondades del modelo productivo de la provincia de San Luis. Este “estado de opinión”, que incluye tanto a ciertos sectores de la dirigencia política como también a algunos (emblemáticos) medios de comunicación y miembros de la sociedad civil, suele hacer hincapié en distintas características que describen a la provincia. Sin lugar a dudas, la situación del mercado laboral de San Luis es la que se lleva los principales elogios. A primera vista, la información estadística parece sostener estas ideas: en un informe reciente, con base en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la Dirección Provincial de Estadística y Censos dio a conocer que “en el 2009, el conglomerado San Luis-El Chorrillo<sup>3</sup> marcó la tasa de desocupación anual más baja (2,3%) de los 32 centros urbanos de todo el país”.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha beneficiado de valiosos comentarios de los miembros del Equipo de Economías Regionales del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)- Unidad Ejecutora del CONICET, muy especialmente del Lic. Esteban Rodríguez.

<sup>2</sup> [amario@econ.uba.ar](mailto:amario@econ.uba.ar) Licenciado en Economía (UBA). Maestrando en Economía (UBA). Equipo de Economías Regionales, CEUR-CONICET. Asistente de docencia (UBA).

<sup>3</sup> Un problema no menor de la información estadística de la provincia de San Luis se relaciona con su marcado sesgo urbano. El conglomerado San Luis-El Chorrillo, que prácticamente excluye a la población de áreas rurales, representa a menos de la mitad de la población total de la provincia. Según algunos estudios, el sesgo urbano implica, a su vez, una tendencia a mejorar los indicadores, toda vez que las ciudades se hallan en una mejor situación económica que las zonas rurales (Becerra, Páez, Dorzan y Olgún, 1998).

Más allá del grado de realismo del descripto discurso acerca de la economía provincial, lo que nos interesa es determinar en qué medida San Luis puede independizarse, mediante diversas acciones concretas de política económica, de su contexto nacional. Esto se relaciona con un aspecto central del discurso dominante acerca de la economía de San Luis: las causas de sus logros suelen atribuirse, enteramente, a las medidas de política adoptadas por el nivel local de gobierno. En pocas palabras, el discurso descripto supone que es posible para San Luis independizarse de los avatares de la economía nacional y que, por lo tanto, “otro país es posible”, o, más bien, San Luis es “otro país”. Mediante este mecanismo, se convierte al esquema de acumulación puntano en un modelo o ejemplo para la nación.

De una u otra forma, esta “opinión generalizada” acerca de la economía puntana suele girar en torno de la comparación de diversos indicadores provinciales con sus contrapartes nacionales. Se pierden de vista, así, las relaciones, cambiantes a lo largo de las distintas etapas, entre la acumulación provincial y su contexto nacional. Por ello, para comprender la actual fisonomía del modelo productivo de San Luis es necesario analizarlo en su carácter histórico y en su inseparable relación con el entorno nacional. En términos simples, San Luis ha jugado, a lo largo de la historia económica argentina, distintos roles determinados por las transformaciones del proceso de acumulación de capital local.

En síntesis, según la opinión generalizada, la economía de San Luis sería particularmente dinámica, esto es, significativamente diferente de la situación del promedio nacional. En relación con esta idea dominante, se suele argumentar que aquellas medidas de política que permiten esta diferenciación son obra y gracia, casi con exclusividad, del gobierno provincial. De aquí se desprende el corolario principal del razonamiento: las herramientas de política del nivel local de gobierno resultan suficientes para independizar a la provincia del ciclo de la economía nacional. Se pretende revisar críticamente este argumento.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se estudia la economía de San Luis en su etapa “pre-industrial”; en el segundo, se analiza el período de la promoción industrial; luego, la convertibilidad y el fin de la promoción industrial; por último, se repasa la crisis de 2001, la devaluación y la posterior expansión productiva. Finalmente, se exponen, a modo de conclusión, algunas reflexiones.

### **San Luis hasta comienzos de la década de 1980: una economía pre-industrial**

Desde sus orígenes hasta los albores de la década de 1980 del siglo pasado, la economía de la provincia de San Luis se basó, en líneas generales, en la explotación de sus recursos naturales, tanto agropecuarios como mineros. Esto colocó a la provincia en una situación de atraso relativo con respecto a aquellas que se vieron beneficiadas por el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), comenzado en nuestro país alrededor de 1930. Hacia 1980, la industria sólo participaba del Producto Bruto Geográfico (PBG) provincial en, aproximadamente, un 10%, al tiempo que los sectores primario y terciario explicaban el 30% y 60%<sup>4</sup>, respectivamente. En el mismo

---

<sup>4</sup> A primera vista, podría argüirse que la predominancia de los servicios en el PBG reflejaban una economía avanzada. Sin embargo, dicha predominancia era explicada, en realidad, por la situación exactamente opuesta: el profundo atraso de los sectores primario y, especialmente, secundario, incapaces de generar empleo en niveles significativos.

sentido, la industria manufacturera explicaba sólo el 10% del empleo total generado en la provincia. En relación al PBI, la riqueza generada por San Luis no alcanzaba al medio punto porcentual. Como consecuencia del estancamiento económico, la provincia se caracterizó, en esta etapa, por ser una fuerte expulsora de población<sup>5</sup>. En 1980, la provincia contaba con algo más de 200 mil habitantes, menos del 1% de la población nacional. Si consideramos que su territorio representa el 2,8% de la superficie nacional, podemos inferir que se trataba de una provincia de muy baja densidad poblacional. En resumen, hasta el principio de la década de 1980, San Luis era una provincia de bajos ingresos y escasa población.

Estas características de la economía provincial aportan algunos elementos para comprender por qué la ISI no se había desarrollado en San Luis. La etapa “fácil” de la ISI implicó la concentración en algunos polos del grueso de la actividad industrial. En aquellos años, entre 1930 y 1945, se desarrolla la industria liviana como consecuencia, básicamente, de las limitaciones impuestas al comercio internacional por la primera Guerra Mundial y la Gran Depresión. En torno a estos polos industriales comienzan a dinamizarse los mercados urbanos. En la etapa “difícil” de la ISI, que se inicia a principios de la década de 1950, el capital extranjero comienza a tener un rol más decisivo. A diferencia de lo que pasaría algunas décadas más tarde, la estrategia de dichos capitales consistía, a grandes rasgos, en explotar los mercados internos urbanos. Sin embargo, por las características analizadas más arriba, San Luis no reunía las condiciones para el crecimiento industrial el estilo de la ISI: su mercado interno era decididamente débil.

La mencionada concentración de la localización de la actividad industrial, así como también la aglutinación poblacional, fueron transformándose así en preocupaciones de creciente importancia para las autoridades nacionales. La ISI había implicado estímulos sectoriales, pero la cuestión regional había quedado, hasta cierto punto, relegada. En este contexto, surgen una serie de iniciativas<sup>6</sup> tendientes a estimular la industrialización de regiones “periféricas”, entre las cuales se hallaba la provincia de San Luis.

Sin embargo, y hasta cierto punto, paradójicamente, el impulso a la industrialización puntana tenía lugar en el marco de una feroz estrategia de destrucción del aparato productivo manufacturero construido durante la ISI. Si bien podría decirse que la intención de las iniciativas previas al golpe del '76 era desarrollar ciertas regiones de “industrialización tardía”, en lo que se consideraba como un paso más en la ISI, lo cierto es que el cambio de época era ya irreversible y la ISI pasaría, pronto, a la historia. Debido principalmente a su necesidad inmanente por la valorización del capital, el

---

<sup>5</sup> Las tasas de crecimiento poblacional intercensal provincial fueron de 2,1 por mil; 3,9 por mil; 5,1 por mil en los períodos 1947/1915; 1960/1947; y 1970/1960 respectivamente, mientras que a nivel nacional durante todo ese período rondaron entre el 15 y 20 por mil. Ya la tasa intercensal durante el decenio 1980/1970 registró un aumento importante (15,6%) pero aún inferior a la tasa media nacional (17,9%).

<sup>6</sup> La primera demostración explícita y concreta de la necesidad de una mayor descentralización territorial de la industria es el decreto 3113/64, mediante el cual se excluye de ciertos beneficios a la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. Luego, el 25 de agosto de 1973 se firma el Acta de Reparación Histórica, que meses más tarde, el 14 de noviembre de manifiesta en la Ley Nacional 20560/73. la cual prohíbe expresamente la localización de nuevas industrias en Capital Federal y excluye de los beneficios a aquellas localizadas en el Gran Buenos Aires. Se otorgaban bondades impositivas a la radicación industrial. La dictadura sancionó la Ley Nacional 21608/77, manteniendo la autoridad de aplicación en la Secretaría de Industria de la Nación. El 19 de diciembre de 1982 se sanciona la Ley 22072 que extiende a San Luis y Catamarca los beneficios otorgados a La Rioja (Ley 22021/79). La autoridad de aplicación queda en manos, en proyectos de hasta un cierto monto, de los gobiernos provinciales.

proceso de acumulación mundial reemplazó la línea de montaje característica del fordismo por nuevas tecnologías que implicaban una nueva distribución territorial de la producción mundial. En este marco, los mercados internos urbanos no servirían ya a los intereses y necesidades del capital extranjero. Cambiaría, dramáticamente, el rol de la economía argentina en la división internacional del trabajo. Sin embargo, se abriría para San Luis una etapa de furioso crecimiento industrial.

### **La promoción industrial: funcionamiento y limitaciones**

Con el retorno de la democracia comenzó en la provincia de San Luis una etapa de vertiginosa expansión industrial. El PBG creció un 227%, entre 1983 y 1991, a una tasa anual promedio cercana al 30%. Hacia 1991, la composición del producto se había modificado drásticamente: el sector industrial explicaba más del 60%, mientras que los sectores primario y terciario participaban en un 5% y 27%, respectivamente. Por otra parte, la riqueza generada en la provincia aumentó su participación en la economía nacional: en 1991 constituía el 1,35% del PIB, casi tres veces y media más de lo que lo hacía en 1980. Además, hacía mediados de la década, el producto per cápita de San Luis superó al promedio nacional. Como consecuencia de este formidable crecimiento, los indicadores demográficos también se modificaron. Así, se revirtió la tendencia histórica a la expulsión poblacional. Entre 1980 y 1991, la tasa de crecimiento poblacional acumuló un 27,8% al tiempo que para el promedio nacional la misma fue de 14,7%. Si bien aumentó, la proporción de población de San Luis respecto del total nacional seguía sin alcanzar el 1%. La densidad poblacional de la provincia creció en esta etapa más velozmente que la nacional pero seguía, aún, muy por debajo de ella<sup>7</sup>. No menos significativo resulta la evolución de la distribución de la población al interior de la provincia. Entre 1980 y 1991, la población urbana aumenta en algo más de 10 puntos porcentuales, lo que implica que más del 80% de los habitantes de San Luis se habían radicado en las ciudades industriales, principalmente la Capital y Villa Mercedes. En cuanto a los niveles de empleo, el hecho de que la tasa de desocupación se mantuviera relativamente constante en torno al 5% de la población económicamente activa (PEA), implica una importante creación de empleo industrial<sup>8</sup> dado el crecimiento poblacional mencionado.

Indudablemente, las políticas de promoción industrial concebidas desde los años '60 y '70, constituyen las bases sobre las que se asentó el crecimiento de la década de 1980. La promoción industrial brindaba incentivos de tipo impositivo a cambio de la radicación de industrias en el territorio puntano. Concretamente, se otorgaban liberaciones, exenciones y diferimientos fiscales, en conjunto con estímulos para la exportación y restricciones a la importación de mercancías sustitutas<sup>9</sup>. Las decisiones de inversión y localización de los empresarios dependen de la rentabilidad que esperan obtener en el futuro. A su vez, dicha rentabilidad se relaciona negativamente con los niveles de presión fiscal. Así, la rentabilidad esperada se eleva con una menor carga fiscal. Esta básica explicación sirve para comprender, a grandes rasgos, el mecanismo mediante el cual la promoción industrial logró una masiva radicación de capitales industriales en la provincia de San Luis durante la década de los '80. En pocas palabras, mediante una política nacional se decidió hacer "artificialmente" más rentable la

---

<sup>7</sup> La densidad poblacional de San Luis pasó de 2,79 habitantes por kilómetro cuadrado en 1980 a 3,73 en 1991, un 34% mayor. A nivel nacional se pasó de 10,2 en 1980 a 11,9 en 1991, un incremento del 17%.

<sup>8</sup> El empleo industrial representaba en 1991 el 23,1% del total provincial.

<sup>9</sup> También se proveía infraestructura en parques industriales y se creaban "zonas francas".

inversión en el territorio puntano. Las políticas de promoción industrial implicaron, de esta manera, un costo en términos impositivos, tanto para el gobierno nacional, como para el provincial.

La década de 1980 fue una etapa especialmente penosa para las finanzas públicas nacionales, entre otras cosas, debido al cambio radical en los flujos de capitales internacionales que se refugiaron en los países centrales, especialmente luego de la suba de la tasa de interés internacional en 1981. Esa situación dio lugar a lo que se conoció como la Crisis de la Deuda de los países latinoamericanos que se habían endeudado fuertemente con el exterior en los años previos de altísima liquidez internacional. En este contexto de dificultades a nivel nacional, la provincia de San Luis mantuvo un presupuesto equilibrado<sup>10</sup> y fue, paulatinamente, cambiando drásticamente su composición. En 1983, el 68% se aplicaba a gastos corrientes. Para 1991, cerca del 45% se destinaba a inversión de capital. Este marcado sesgo hacia la inversión pública fue lo que posibilitó importantes obras de infraestructura que apuntalaron el crecimiento industrial.

Sin embargo, esta política implicaba profundas limitaciones que iban a evidenciarse años más tarde al finalizar el plazo de 15 años estipulado por la ley de fines de 1982. En primer lugar, no se realizaron disposiciones de ninguna índole tendientes a reinvertir el excedente económico generado, en la provincia. Por esto, no se hizo posible la generación de encadenamientos productivos ni “hacia atrás”<sup>11</sup> ni “hacia adelante”, que hubieran podido generar un ciclo virtuoso destinado a estimular la expansión del mercado interno provincial. Por el contrario, las empresas producían en San Luis debido a los incentivos fiscales, pero hallaban más rentable ubicar la producción en mercados de la Capital Federal o, incluso, del exterior. El excedente era girado a las casas matrices de Buenos Aires propiciando la fuga de capitales de la provincia. Esto dio lugar a la expresión “empresas con rueditas” en alusión al tipo de capital que se radicaba en San Luis debido, casi con exclusividad, a los beneficios impositivos<sup>12</sup>. Lejos de tratarse, como sostienen algunos autores, de un proceso de industrialización programada por el gobierno provincial, la promoción industrial fue un mecanismo para el desarrollo del capitalismo en el marco de la nueva división internacional del trabajo. En pocas palabras, el capital, en su necesidad inmanente por valorizarse, adoptó una novedosa configuración territorial: fluyó hacia donde podía hallar salarios relativamente bajos, ganancias puramente financieras, explotar recursos naturales o hallar nichos “artificiales” de rentabilidad, como en el caso de la provincia de San Luis. Lo que nos

---

<sup>10</sup> Diversos autores señalan la extremada centralización, existente por aquellos años, de las decisiones presupuestarias en la gobernación, al tiempo que los municipios se hallan desfinanciados (Gastaldi et al, 1997).

<sup>11</sup> La mayor parte de las radicaciones correspondieron a estrategias de fragmentación del proceso productivo de empresas que operan a nivel nacional y que, en general, se basan en insumo producidos fuera de la provincia. Al desgravar el IVA, la promoción industrial incentivó más la localización de la producción de bienes finales que la de bienes intermedios.

<sup>12</sup> “...la artificialidad y fragilidad espacial de los logros de los proyectos de Promoción Industrial se relacionan con que las ramas industriales asentadas tienen poco que ver con los recursos naturales y los mercados locales de las economías regionales. Si bien frenaron la migración masiva de la periferia hacia los centros mas desarrollados, el impacto socio económico generado por las nuevas radicaciones parece ser magro. No se advierte reinversión del excedente económico sino su remisión hacia las casas matrices en Capital Federal y el exterior” (Lara, A. y Duran, D “Estructura Regional y Organización Territorial”. Pag. 378, en Roccatagliata (1997): **Geografía Económica Argentina**, Editorial Ateneo.

interesa dejar en claro es que el auge puntano no es una transformación aislada sino una manifestación de un proceso más general del capital a escala global<sup>13</sup>.

Indudablemente, la promoción industrial implicó un crecimiento importante del producto, la industria y, con ello, de la cantidad de empleos. Sin embargo, la estrategia adoptada llevaba consigo limitaciones: en lugar de generar ventajas comparativas dinámicas, los incentivos fiscales sirvieron para generar espacios de rentabilidad circunstanciales. Quedaba por verse entonces cómo reaccionaría la economía provincial cuando se agotara la política fiscal.

### **San Luis durante la convertibilidad: el final de la expansión industrial**

La Ley de Convertibilidad constituyó un mecanismo mediante el cual se terminó de implementar en nuestro país la estrategia neoliberal conservadora iniciada con el golpe militar de 1976, la cual tuvo como principal característica el impulso de actividades rentístico financieras, al tiempo que ponía trabas insalvables para el desarrollo de la producción de la industria nacional. La política cambiaria modifica los precios relativos y tiene, por lo tanto, efectos sobre todo el territorio nacional. Por ende, la economía de la provincia de San Luis se vio decididamente afectada por la puesta en marcha de la convertibilidad. El PBG creció entre 1993 y 2001 un 11,5%, a una tasa promedio anual de 1,4%. La composición del producto se modificó nuevamente al cabo de esta década. La industria<sup>14</sup> vio caer su participación, hacia 2001, al 42%, un 32% inferior que en 1991. Por su parte, el sector primario, que agrupa a las actividades agropecuarias y mineras, pasó a explicar hacia 2001 alrededor del 7% del producto. Fue el sector terciario el que más se expandió: hacia 2001 explicaba el 51% del PBG, casi un 90% por encima de la participación que tenía en 1991. En esta etapa, la participación del PBG puntano en el PIB descendió al 1,14%, un 16% inferior a la de comienzos de la década anterior. En cuanto a los indicadores demográficos, en esta etapa el crecimiento intercensal (28%) volvió a superar al promedio nacional (11%). En consecuencia, por primera vez, la población puntana representaba algo más del 1% del total nacional. Además, continuó el marcado proceso de concentración de la población, llegando en 2001 a una tasa del 87% de habitantes viviendo en las principales urbes. Pero, a las claras, son los indicadores laborales los que sufrieron las más dramáticas modificaciones. La tasa de desempleo pasó del 5,3% en 1991 al 11,1% en 2001.

Esta serie de indicadores no hace más que poner de manifiesto los principales efectos de la convertibilidad cambiaria: el estancamiento del aparato productivo y el brutal empeoramiento de las condiciones de vida. El establecimiento de una paridad cambiaria

---

<sup>13</sup> Las reestructuraciones y relocalizaciones no han cesado a la fecha, en la medida en que las ciudades y regiones se disputan las inversiones de las empresas transnacionales a través de una verdadera “carrera hacia abajo”, en que relajan sus requisitos ambientales, laborales, impositivos y de salubridad para atraer IED (Brecher y Costello, 1994). La evidencia demuestra que, salvo excepciones, las plataformas manufactureras instaladas en las economías periféricas no traccionan el desarrollo de una industria local relativamente compleja e integrada, ya que poseen escasos encadenamientos hacia atrás y hacia delante en el país (Gereffi, 1994; Madeley, 1999; Sklair, 2000). Se trata de enclaves con casi ninguna conexión con la economía local. En la mayoría de los casos la producción industrial está acotada a un conjunto de procesos manufactureros muy especializados en que los insumos son importados, trabajados localmente y reexportados.

<sup>14</sup> La participación de la industria en el empleo provincial cayó, en esta etapa, al 20,1%.

uno a uno entre el peso y el dólar, fijada por ley implicó un abaratamiento artificial de la producción extranjera y, en la misma medida, un encarecimiento de la producción local. La industria manufacturera se volvió inviable, quedando espacios de rentabilidad solamente para las actividades en condiciones de disponer de rentas diferenciales (ligadas a la explotación de recursos naturales) o precios monopólicos (servicios no transables y sectores protegidos). Los dólares que entraban al país (mediante privatizaciones o compra directa de empresas), y que eran indispensables para sostener el arreglo cambiario, permitían a los inversores amasar cuantiosas ganancias en pesos sobrevaluados, en un poderoso incentivo a la fuga de capitales. Se trataba de un nuevo mecanismo de endeudamiento externo. Luego de los primeros años de aparente bonanza, debido principalmente al cambio en los flujos internacionales de capital, la aguda dependencia externa que implicaba el régimen convertible se puso de manifiesto con los cimbronazos que ocasionaban diversas crisis, especialmente la mexicana en 1995. La creciente necesidad de divisas desembocó en el fenomenal estallido de fines de 2001 y la inevitable devaluación. La década de 1990 fue una etapa de recomposición de la tasa de ganancia, mediante la concentración y centralización del capital.

San Luis, por su parte, no estuvo ajeno a la debacle neoliberal. Si bien mantuvo su política fiscal de presupuesto equilibrado, poco pudo hacer para independizarse de la tendencia de la economía argentina. Más aún, los principales lineamientos de la política económica nacional encontraron su correlato en la provincia, con reformas emblemáticas en educación<sup>15</sup> y privatización de servicios públicos. Además, el agotamiento de los beneficios fiscales puso de manifiesto las limitaciones propias de las políticas de promoción industrial, mencionadas en el apartado anterior. Las inversiones manufactureras no habían obedecido a la “seguridad jurídica” destacada y elogiada por el gobierno provincial.

En síntesis, la sobrevaluación de la moneda nacional, en conjunto con el fin de la promoción industrial explican el retroceso experimentado por la economía provincial en la década de 1990. Las políticas del gobierno puntano no solamente no pudieron atenuar el estancamiento sino que, por el contrario, lo profundizaron. La etapa se cerró con una furiosa devaluación que llevaba a los niveles de pobreza e indigencia a sus máximos históricos, pero una suma de nuevas condiciones internacionales y políticas nacionales abrirían paso a un renovado crecimiento, ahora sobre otras bases.

### **Crisis, devaluación y crecimiento: el actual patrón de acumulación**

El estancamiento económico que caracterizó a los últimos años de la década de 1990 desembocó en una crisis económica sin precedentes para nuestro país. Por aquellos momentos, la situación de la economía de San Luis era al menos tan preocupante como la que tenía lugar a nivel nacional. La tasa de desempleo alcanzaba al 14,2% de la PEA al tiempo que la pobreza y la indigencia alcanzaban sus máximos históricos<sup>16</sup>. Sin embargo, una serie de factores tanto internos como externos posibilitaron un nuevo período de crecimiento económico. Así, el PBG acumuló, entre 2002 y 2006, una suba del 20,38% a una tasa anual promedio del 5%. En cuanto a la composición del producto, se incrementó la participación del sector primario que alcanzó, hacia 2006, un 8,7%. La industria, por su parte, vio caer su participación al 36%, por lo que el sector terciario

---

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Mezzadra (2003).

<sup>16</sup> En el segundo semestre de 2002, el 62,8% de los habitantes de San Luis se encontraba bajo la línea de pobreza, mientras que el 27,4% no podía siquiera acceder a un nivel mínimo de alimentos.

pasó a explicar alrededor de un 55% del PBG. La participación de la riqueza puntana en el total nacional continuó su descenso hasta alcanzar, en 2006, el 0,95% del PIB. De acuerdo a las proyecciones del INDEC, en 2006, la población de San Luis alcanzó los 418625 habitantes, lo que implica una tasa de crecimiento anual promedio, desde el 2001, del 2,46%. Esta tasa volvió a superar a la del total del país (que no llegó al 1% anual) por lo cual se volvió a incrementar la participación de población puntana en el conjunto nacional. La pobreza y la indigencia descendieron hasta alcanzar, hacia el segundo semestre de 2006, al 27% y 4,9%, respectivamente.

Pero fueron, sin lugar a dudas, los indicadores laborales los que alimentaron más decididamente el “estado de opinión” acerca de la economía puntana mencionado en la introducción del presente trabajo. En 2006, el desempleo alcanzaba a sólo un 1,6% de la PEA, lo cual puede ser considerado, técnicamente, como una situación de pleno empleo.

Para comprender la evolución de la economía puntana en la actual etapa, iniciada en 2002, es preciso poner énfasis en dos aspectos principales: por un lado, las profundas transformaciones que tuvieron lugar la actividad agraria y sus repercusiones sobre el aparato productivo provincial; por el otro, el nuevo rol del gobierno provincial, defendido por su presunto carácter keynesiano, en el proceso de acumulación.

Ya desde la década de 1970 y más decididamente en la de 1990, se produjeron, en el seno del capital agrario de nuestro país, una serie de innovaciones tecnológicas que posibilitaron un aumento importante de la productividad. La soja transgénica o genéticamente transformada se erigió en el caso emblemático de este proceso. La inevitable devaluación que siguió a la crisis de 2001, sumada a nuevas condiciones internacionales, implicaron un fenomenal aumento de la rentabilidad sojera. La nueva paridad, sostenida por el gobierno nacional en niveles artificialmente elevados, abarataba la producción nacional en el extranjero, al tiempo que multiplicaba las ganancias en el país. Además, la industrialización china, producto de las transformaciones en el sistema mundial de acumulación, implicaban una creciente demanda de alimentos que se reflejó, entre otras cosas, en un persistente aumento del precio de la soja. Así, se expandió la frontera agrícola y la soja llegó a ciertas zonas que no tenían en su tradición a este cultivo. San Luis es un ejemplo de esta situación, ya que hasta la década de 1990 el cultivo de soja era casi inexistente. Sin embargo, a partir de allí, y más decididamente en esta etapa, la superficie dedicada a la soja creció significativamente. A modo de ejemplo, entre los censos de 1988 y 2002, la superficie implantada con cereales cayó un 16% mientras que la dedicada a las oleaginosas creció un 727%<sup>17</sup>. Los mencionados cambios en las tecnologías agrarias, relacionados principalmente con el aumento de la escala mínima óptima (EMO) de producción, impulsaron una tendencia a una “agricultura sin agricultores”, es decir, que los pequeños productores se vieron obligados a alquilar o, directamente, vender sus predios por su incapacidad para competir<sup>18</sup>. Además, la expansión sojera, al requerir, en comparación con otras actividades, una cantidad baja de mano de obra profundizó el proceso de migraciones a los centros urbanos, que venía caracterizando a la provincia. En relación a esto, se crearon, principalmente en el norte minifundista, una serie de organizaciones campesinas que confluyeron en 2005 en la Mesa Campesina Provincial<sup>19</sup>. Por su parte, el gobierno intentó infructuosamente morigerar las

---

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Bonatti (2007).

<sup>18</sup> La cantidad de explotaciones agropecuarias (EAP) se redujo, entre 1988 y 2002, en un 38%.

<sup>19</sup> Véase Vitarelli (2007) o Gutvay (2007).



migraciones urbanas y fomentar la explotación familiar agrícola mediante el Plan Pioneros de 2001, en el cual se otorgaban extensiones de tierra de hasta 200 hectáreas. Más allá de algunas cuestiones técnicas<sup>20</sup>, lo cierto es que el plan implicaba no reconocer los cambios mencionados en la estructura del capital agrícola. Como consecuencia de esto, el gobierno se vio obligado a ampliar la convocatoria a todo tipo de inversores y a quitar los límites de extensión del otorgamiento de tierras.

Pero, indudablemente, la acción del gobierno que resultó, a primera vista, más efectiva fue la implementación del Plan de Inclusión Social, en 2003. Justamente, este fue el mecanismo mediante el cual, la economía provincial pudo alcanzar el pleno empleo y, en alguna medida, erigirse como un ejemplo o modelo para el conjunto del país. Yendo aún más lejos, las autoridades provinciales han defendido el plan por su presunto carácter keynesiano.

El plan estaba dirigido “*a todos los ciudadanos desocupados de la Provincia de San Luis, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la Cultura del Trabajo. Se garantiza el acceso al Plan de las madres solteras, mujeres jefes de hogar, mujeres mayores de cuarenta (40), cincuenta (50) y sesenta (60) años, todas las personas con capacidades diferentes, hombres mayores de cuarenta (40) años, todos los jóvenes, mujeres y hombres mayores de dieciocho (18) años y de todo sector de la población en estado de emergencia social*” (Presupuesto 2004). A su vez, la política insumía aproximadamente el 25% del presupuesto, al remunerar a más de 45 mil personas en montos que oscilaban entre los 300 y 450 pesos mensuales. En cuanto a la contraprestación que deben realizar los beneficiarios, el plan indicaba: “*Las prácticas a desarrollar por los beneficiarios tendrán una duración de ocho (8) horas diarias, cinco (5) días a la semana, previendo celebrar convenios con empresas del sector privado para la incorporación de beneficiarios del Plan en el desarrollo de proyectos de interés público*”. Sin embargo, según diversos autores (Olguín y Páez, 2005) en la práctica los beneficiarios han sido destinados a la limpieza de parques, paseos públicos y la vera de las rutas.

A pesar de sus innegables efectos sobre el empleo, la pobreza y la indigencia<sup>21</sup>, la sustentabilidad del plan se halla seriamente cuestionada toda vez que refuerza un círculo vicioso de precariedad y baja calificación laboral. Esto no debe entenderse como una crítica a la intervención del Estado para morigerar o, incluso, terminar con situaciones de vulnerabilidad social. El rol del Estado en este sentido es indelegable, pero también lo es su capacidad de perdurar en el tiempo. Justamente, es en este aspecto que el plan de inclusión da lugar a las principales objeciones: si las políticas públicas no tienen como norte la ampliación del aparato productivo, las posibilidades de perdurabilidad serán limitadas. Además, comienza a poner ciertas trabas a la inversión pública que tuviera otrora un rol dinamizador de la economía provincial<sup>22</sup>. Poco parecen tener que

---

<sup>20</sup> Véase Bussetti (2006).

<sup>21</sup> Según algunos trabajos, al no contabilizar a los perceptores del plan como ocupados, la desocupación puntana supera, por ejemplo, a la de las demás provincias de la región cuyana. A su vez, sin contabilizar al plan de inclusión la pobreza se elevaría en una sexta parte. Con todo, las consecuencias más importantes se manifiestan sobre la tasa de indigencia que se duplicaría (Olguín y Páez, 2005).

<sup>22</sup> Los problemas de sustentabilidad del plan tienen que ver con dos factores principales: la escasa o nula calificación laboral que suponen las actividades que ponen un límite a la ulterior integración en el tejido productivo o bien, limitan a éste último a basarse en actividades trabajo intensivas; la cuestión fiscal, que comienza a ver limitada su posibilidad de, a través de la inversión pública, generar empleo de mayor calidad. La política social y la inversión pública no son, per se, incompatibles sino sólo cuando no están

ver con las ideas keynesianas las actividades impulsadas por el plan, menos aún cuando se tienen en cuenta las remuneraciones que el mismo supone, las cuales no permiten superar condiciones de pobreza. El rol del plan como dinamizador del consumo se vuelve, al menos, cuestionable. El pensamiento de Keynes, por el contrario, asignaba al Estado un rol en cuanto a la dirección de las inversiones, el verdadero motor del desarrollo<sup>23</sup>. El desafío, entonces, tiene que ver con hallar caminos para expandir la capacidad productiva y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones de vida de la población.

### **Algunas reflexiones finales**

En el presente artículo se intentó analizar las bases en las que se sustenta el modelo productivo de la provincia de San Luis. Para ello, se adoptó una mirada histórica de modo de poder entender el actual esquema en su relación con las transformaciones que se produjeron el territorio puntano a través del tiempo. Por otra parte, el trabajo pretendió trascender los límites territoriales de la provincia. Se intentó enmarcar, hasta donde nos fue posible, a la economía provincial en el contexto de nuestro país y de las modificaciones más sustanciales que modificaron la relación de la Argentina con el resto del mundo.

Así, en el primer apartado, se dio cuenta de la situación de la economía puntana hasta comienzos de los años '80. Básicamente, se trataba de una economía de carácter pre-industrial, basada principalmente en la explotación de recursos naturales. Se brindaron elementos para comprender las causas del relativo atraso en el desarrollo industrial de la provincia, a partir de los cuales se estudió el surgimiento de la promoción industrial.

En la siguiente sección, se analizó la promoción industrial, el punto de inflexión en la historia económica provincial. En primer lugar, nos detuvimos en el funcionamiento propiamente dicho de los incentivos fiscales. Luego, se hizo hincapié en algunas limitaciones que implicaba el régimen de promoción industrial tal como fue concebido y puesto en práctica.

En el tercer apartado, el énfasis estuvo puesto en el final de la promoción industrial y su relación con la Ley de Convertibilidad, la etapa final del patrón de acumulación iniciado en la Argentina hacia mediados de la década de 1970. Nos detuvimos en las modificaciones en la estructura productiva provincial y sus efectos sobre las condiciones de vida de la población.

Por último, analizamos el período que se inicia luego de la crisis de 2001, marcado a fuego por la política de dólar caro y el nuevo contexto internacional. Sumadas a la coyuntura favorable, ciertas políticas provinciales permitieron reducir significativamente el desempleo, hasta casi eliminarlo. El modelo de “pleno empleo e inclusión social” lograba así un nivel de popularidad que le proporcionaba, hasta cierto punto, influencia nacional.

---

enmarcadas en una planificación que les asigne un sentido de coordinación, el cual parece ser el caso en la economía puntana.

<sup>23</sup> “...afirmo que el deber de ordenar el volumen actual de inversión no puede dejarse con garantías de seguridad en manos de los particulares” (Keynes, 2005).

Como resultado de una determinada política nacional de fomento a la industria, la economía de la provincia de San Luis creció de un modo vertiginoso. Sin embargo, en ausencia de un mayor grado de planificación, al finalizar los incentivos fiscales, la promoción industrial no había generado un círculo virtuoso capaz de incluir a toda la población.

Pese a los innegables avances industriales, lo cierto es que las condiciones de vida de los habitantes de la provincia de San Luis están lejos de lo que reza el discurso oficial. La convivencia de pleno empleo con niveles de pobreza que alcanzan a casi una cuarta parte de la provincia lo demuestra. La política fiscal provincial si bien es una herramienta esencial, no es suficiente para garantizar una cantidad mayor de encadenamientos productivos en la provincia y, así, mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población puntana.

### **Referencias Bibliográficas**

- Becerra, Páez, Dorzán y Olguín (1998): “La dinámica de la ocupación en la provincia de San Luis en los ´90”, en revista Kairos.
- Bonatti (2007): “Concentración y cambio en el uso de la tierra. Un nuevo esquema de organización productiva”, Publicación electrónica del INTA.
- Brecher y Costello (1994): “Global Village or Global Pillage. Economic reconstruction from the Bottom Up”, South End Press, Cambridge.
- Bussetti (2006): “Transformaciones en el empleo y el territorio: el caso de San Luis”, Revista de Estudios Regionales.
- Donato (2002): “Políticas públicas y localización industrial en Argentina”, en [http://www.observatoriopyme.org.ar/pdf/Pol\\_ticas%20p\\_blicas%20y%20localizaci\\_n%20industrial%20en%20Arg..pdf](http://www.observatoriopyme.org.ar/pdf/Pol_ticas%20p_blicas%20y%20localizaci_n%20industrial%20en%20Arg..pdf)
- Gastaldi et al (1997): “San Luis hacia dentro. Análisis comparativo de la realidad fiscal a nivel provincial y municipal”, en revista Kairos.
- Gereffi (1994): “Capitalism, development and global commodity chains” en Sklair, Leslie (ed.), Capitalism and Development, Routledge, Londres.
- Gutvay (2007): “Las organizaciones de productores minifundistas en la provincia de San Luis: una aproximación a sus historias y perspectivas”, Jornadas de Investigadores de las Economías Regionales.
- Keynes (2005 [1936]): “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lara y Durán (1997): “Estructura Regional y Organización Territorial”, en Roccatagliata (1997), Geografía Económica Argentina, Buenos Aires, Editorial Ateneo.
- Madeley (1999): “Big business, Poor peoples”, Zed Books, Londres.
- Mezzadra (2003): “Provincia de San Luis”, Proyecto Las Provincias Educativas, CIPPEC.
- Olguín, Páez y Bussetti (2002): “El impacto de las migraciones en la situación laboral de San Luis”, en revista Kairos.
- Olguín y Páez (2005): “Incidencia de los planes sociales en los indicadores del mercado laboral de San Luis, 2003-2004, un caso paradigmático”, Séptimo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Sklair (2000): “Sociology of the Global System”, Routledge, Londres.
- Vitarelli (2007): “Economía Social, Desarrollo Local y Educación”, [http://www.eumed.net/rev/ced/01/desarrollo\\_local\\_y\\_educacion.htm](http://www.eumed.net/rev/ced/01/desarrollo_local_y_educacion.htm)

