

¿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)

Por *Luis E. Karamaneff** y *Agustín Salvia***

Resumen

El régimen de promoción industrial fue una política de descentralización productiva que otorgó subsidios al capital para lograr la radicación de nuevos emprendimientos en provincias históricamente deprimidas. El objetivo de este artículo es responder en qué medida la finalización de este régimen afectó a los mercados de trabajo de las provincias beneficiadas. Mediante la construcción de indicadores laborales, con datos de la EPH, y un modelo de regresión logística, se analizan sus efectos, y se aporta evidencia empírica que descarta que, como *fábricas con ruedas*, las empresas abandonaron la provincia de San Luis una vez terminados los beneficios fiscales.

Palabras clave

Promoción industrial – descentralización – mercado laboral – Argentina.

Abstract

The industrial promotion regime was a policy of productive decentralization that granted subsidies to capital to achieve the establishment of new enterprises in historically depressed provinces. The objective of this article is to answer to what extent the termination of this regime affected the labor markets of the beneficiary provinces. Through the construction

* Magíster en Gestión Política con Orientación en Políticas Públicas (UCC-Georgetown University). Doctorando en Ciencia Política (UNSAM)

** Director de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). Investigador Principal del Conicet. Director del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto Gino Germani (UBA).

of labor indicators, data from the EPH, and a logistic regression model, its effects are analyzed and empirical evidence is provided that discards, as factories with wheels, the companies left the province of San Luis once the tax benefits are completed.

Key words

Industrial promotion – decentralization – Labor market – Argentina.

Introducción

En una región caracterizada por múltiples desigualdades, la Argentina es un país que 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, Santiago del Estero, una de las provincias con el producto bruto más bajo del país, tiene un PIB per cápita casi diez veces más pequeño que el de la Capital Federal. El alto nivel de desigualdad económica de las provincias argentinas genera, entre otras cosas, migraciones internas, crecientes costos de aglomeración en los polos desarrollados y el desmejoramiento relativo de las regiones deprimidas. En este sentido, las provincias localizadas en la Pampa húmeda —Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe—, concentran la mayor actividad económica del país, y las del interior se constituyen en exportadoras de mano de obra hacia el área desarrollada.

Como resultado de diferentes acuerdos entre gobiernos provinciales y nacionales, se concedieron, con distinto énfasis, incentivos arancelarios, financieros, tributarios y diversas formas de subvenciones tendientes a, por lo menos, aminorar los ostensibles desequilibrios territoriales. El alto costo de financiamiento, la imposibilidad de conseguir recursos a largo plazo y el fuerte componente espacial en el problema del empleo fundamentaban la intervención del Estado. La legislación de fomento a las radicaciones fabriles en el interior del país ocupó durante largos años un papel central en materia de políticas industriales, lo que también se entiende como un reconocimiento tácito de la incapacidad de las *fuerzas de mercado* para garantizar el desarrollo industrial (Azpiazu y Schorr, 2011). Esta política consistía, principalmente, en subsidios al capital, bajo el supuesto de

que la radicación de nuevos emprendimientos productivos se lograría mediante el aumento de las tasas internas de retorno de los proyectos de inversión.

La implementación de esta política se canalizó mediante un régimen de promoción industrial por el cual se brindaba asistencia a regiones deprimidas con el propósito de mejorar el empleo y acortar las tendencias a la concentración. A pesar de las sucesivas reglamentaciones y modificaciones¹, el sistema general de incentivos fiscales se extendería hasta finales de 2012 en las provincias de La Rioja (Ley N.º 22 021, de 1979), San Luis, Catamarca (Ley N.º 22 702, de 1982) y San Juan (Ley N.º 22 973, de 1983). Entre los principales beneficios promocionales previstos en el régimen y sus modificatorias, se encuentran los siguientes:

- Deducción 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 estas.

¹ El marco legal que sostenía el régimen de promoción industrial era el Acta de Reparación Histórica, de 1973. Mediante este, el Estado nacional asumió «el compromiso irrevocable de arbitrar las medidas necesarias para promover el crecimiento de estas provincias como reparación histórica por su contribución a la formación de la Nación». Luego, el Decreto N.º 1125/1996 estableció que los beneficios para los proyectos de implementación diferida expirarían en 2005, pero, un año más tarde, el Decreto N.º 69/1997 amplió este límite hasta finales de 2012.

- 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—.

Desde la primera etapa de implementación, se observa una diferencia notable en la cantidad de proyectos de radicación industrial que cada una de las provincias recibió. En promedio, en Catamarca, La Rioja y San Juan, se presentaron entre cien y trescientos proyectos, y, en San Luis, más de mil (Ministerio del Interior, 1996). Esta diferencia 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 (Cuadro 1).

Entre 1983 y 1991, el PBG de la provincia creció un 227 % a una tasa anual promedio cercana al 30 % y, hacia fines de la década de los noventa, seguía recibiendo —en promedio— el triple de inversión privada que las otras provincias promocionadas (CEPAL, 2001). Esto aumentó tres veces su participación en la economía nacional, por lo que superó el promedio nacional de producto per cápita (Gatto y Cetángolo, 2003). Como consecuencia de este formidable crecimiento, los indicadores demográficos también se modificaron, y San Luis logró revertir su histórica tendencia de expulsión poblacional². 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, en 2000, el sector industrial producía más del 50 % de su PBG, lo que duplicó el promedio nacional y el de las otras provincias promocionadas.

² Mientras la tasa de crecimiento nacional estaba en el orden del 14,7 %, la provincia acumulaba un 27,8 %.

Cuadro 1. Empleo industrial y empleo de empresas promovidas durante la primera etapa del régimen de promoción industrial (1973-1993) en número de empleos

	Empleo de la Industria				Empleo del sector comercio y servicios		
	1973	1993	Diferencia	Empleo generado por proyectos promovidos	1973	1993	Diferencia
Catamarca	1994	6525	4531	5430	8393	12 478	-4085
La Rioja	1750	6611	4861	6117	7043	25 602	-18 559
San Luis	4661	22 658	17 997	22 218	21 047	17 280	3767
San Juan	8388	12 727	4339	5448	11 835	25 259	-13 424
Total región	16 793	48 521	31 728	39 213	48 318	80 619	-32 301
Resto urbano	1 525 221	1 007 909	-517 312		1 845 488	2 456 443	-610 955

Fuente: Consejo Empresario Mendocino (1999)

A la luz de estos resultados, se llevaron a cabo numerosas investigaciones para indagar en los efectos generales (Azpiazu, 1989; CEPAL, 1989; Consejo Empresario Mendocino, 1999; Gutman *et al.*, 1988; Borello, 1989; Sawers y Massacane, 2001; Schvarzer, 1987) de la promoción industrial y en el caso San Luis, en particular (Bianchi, 2013; Guiñazu, 2003; Trocello, 2008). Las discusiones teóricas giraban en torno al costo fiscal de la política, su impacto en las provincias no promocionadas y los efectos políticos que generaba en los gobiernos provinciales. Algunos autores (Sawers y Massacane, 2001) señalaban que muchas de las empresas radicadas con la promoción industrial tuvieron el único propósito de recaudar el subsidio y que, como *fábricas con ruedas*, se reubicaban una vez que los beneficios terminaban. En este sentido, y, para el caso de San Luis, Bianchi (2013) sostenía que «menos del 10% de las industrias se quedaron en la provincia» producto de la incapacidad del Gobierno provincial para generar condiciones de competitividad. Esto se evidencia, según el autor, en la composición fabril de la provincia, donde la preeminencia de pequeñas y medianas por sobre grandes empresas mostraba la falta de planificación estatal.

A partir de esto, y con el objetivo de aportar evidencia empírica a las discusiones mencionadas, este artículo busca responder las siguientes preguntas: ¿En qué medida la finalización de la promoción industrial afectó a los mercados de trabajo de las provincias beneficiadas por dicho régimen? ¿Cuáles son las probabilidades de obtener un empleo asalariado en el sector industrial una vez finalizada la promoción industrial? Comparado con el resto urbano nacional, ¿existen diferencias significativas en los mercados de trabajo de las provincias promocionadas? ¿Se comprueba un retiro de industrias de la magnitud planteada por estudios anteriores? En este sentido, además de dar precisiones sobre los cambios ocurridos en materia laboral, se busca aportar indicios sobre el tipo de estrategia que los gobiernos locales utilizaron para enfrentar la terminación de la promoción industrial.

1. Marco teórico

En América Latina, durante la década de los ochenta, se produjo en convergencia una doble transición: de Estados desarrollistas a neoliberales y de regímenes autoritarios a democráticos. Esta «transición dual» (Guiñazu, 2003) transformaba 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. En ese contexto, los gobiernos provinciales obtenían el papel de autoridad de aplicación de la promoción industrial y les daban un mayor nivel de autonomía en la planificación económica y, por ende, más responsabilidad en el desarrollo de sus estructuras productivas.

A pesar de contar con iguales atribuciones de aplicación y de la posibilidad de otorgar los mismos beneficios, las cuatro provincias obtuvieron resultados diferentes en la implementación del régimen de promoción industrial. En este sentido, por ser la provincia que experimentó las transformaciones más importantes, San Luis es también la provincia sobre la que mayores investigaciones se realizaron y, en este artículo, es el caso del que se espera obtener resultados más claros. En este punto,

la literatura reduce la explicación de la transformación productiva de San Luis 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 papel 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 mayor cercanía con los principales centros de consumo de mercado interno del país.

El argumento alternativo entiende que la fluidez en el vínculo entre las autoridades locales y el empresario que se 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 (Guiñazu, 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 a facilitar el acceso de los empresarios a las autoridades locales³.

Independientemente de cuáles hayan sido los motivos de una mayor radicación industrial en San Luis —su ubicación estratégica o la fluidez del vínculo Estado-empresario—, este artículo entiende que no se produce el supuesto de que las *fábricas con ruedas* abandonan la provincia cuando se terminan los beneficios fiscales. Esto se debe a que, si bien una parte considerable de las radicaciones se correspondieron con

³ El ejemplo paradigmático fue el Ministerio de Industria, creado por la Ley N.º 4524, de 1983, que desempeñó un papel clave en el fomento de la inversión industrial y la reorganización del personal de la Administración Pública con el Decreto N.º 1085/1994, que, entre otras modificaciones, establecía el ingreso por concurso a la carrera administrativa.

estrategias de fragmentación del proceso productivo de empresas que ya operaban a nivel nacional (Kosacoff, 2007) —lo que significaba una serie de traslados de industrias y procesos productivos preexistentes en otras provincias—, no todos los empresarios estarían dispuestos a asumir los costos de un nuevo traslado. Esto, especialmente, cuando no existen nuevos regímenes o beneficios que aprovechar en otras provincias y los costos de radicar de nuevo una empresa implican desde la movilización física de la maquinaria y personal directivo hasta los costos asociados a infraestructura y formación de nuevos trabajadores.

Se plantea como hipótesis que, además de las ventajas de una ubicación estratégica y los beneficios otorgados por el Gobierno provincial, los costos de traslados de fábricas reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia una vez terminado el régimen de promoción industrial. Dada la magnitud del impacto de la promoción industrial en San Luis, es esperable que, a diferencia de las otras provincias, esta situación pueda observarse allí con mayor claridad. Este supuesto podría comprobarse si se evalúa la situación del mercado de trabajo una vez finalizado el régimen de promoción y se la compara con el resto urbano nacional.

2. Evolución de los indicadores laborales

De acuerdo con lo planteado por investigaciones recientes (Sawers y Massacane, 2001; Bianchi, 2013), las bajas tasas de desempleo de las provincias promocionadas solo podrían mantenerse durante el período de vigencia de promoción industrial y, una vez finalizados los beneficios, alcanzarían el promedio nacional. Del análisis de datos, se observa que, mientras en San Juan, Catamarca y La Rioja, se produjo un descenso del desempleo —en consonancia con el resto urbano—, en San Luis, se incrementó la tasa de desempleo en más de un punto porcentual. Con respecto a la tasa de ocupación, mientras en el resto urbano se mantuvo en un 48 %, en las provincias promocionadas, se produjeron movimientos dispares: en Catamarca, hubo un incremento de la tasa de ocupación; en La Rioja y San Juan, una leve disminución; y, en San Luis, una pronunciada caída de casi diez puntos porcentuales (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Condición de actividad y desempleo por aglomerado
(2005, 2011, 2017) en porcentajes**

Actividad	Año	Aglomerado				
		Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto urbano
Ocupados total población	2005	44,8%	49,0%	54,8%	46,0%	48,1%
	2011	44,9%	49,1%	47,2%	43,2%	51,1%
	2017	49,1%	47,1%	45,1%	43,5%	48,8%
Inactivos total población	2005	49,1%	46,5%	44,4%	47,5%	45,0%
	2011	49,8%	47,7%	51,8%	54,4%	44,8%
	2017	45,3%	50,6%	53,7%	54,2%	46,3%
Desempleo sobre PEA	2005	12,1%	8,5%	1,5%	12,3%	12,6%
	2011	10,6%	6,0%	2,2%	5,3%	7,4%
	2017	10,2%	4,5%	2,6%	5,2%	9,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

Hasta aquí, con un aumento del desempleo y una brusca caída del total de ocupados, los efectos negativos del final de la promoción industrial parecían afectar el mercado de trabajo de San Luis. Cuando se desagregan los datos de ocupación, y se observan los datos de ocupación por rama, los efectos de la finalización de la promoción brindan pautas más claras de lo sucedido. Basados en el supuesto de que el cese de los beneficios fiscales afectaría negativamente el empleo industrial, se observa que —excepto para el caso de San Juan— se produjo un aumento de la cantidad de asalariados de esta rama una vez terminada la promoción industrial. Si se toma 2005 como año base, podemos observar cómo las fluctuaciones de Catamarca y La Roja siguieron la tendencia al alza del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial. En San Juan, el empleo industrial se redujo alrededor de diez puntos, mientras que, en San Luis, se incrementó en más de trece puntos (Cuadros 3 y 4). Esto resulta destacable a la luz de las investigaciones que señalaban que solo un 10% de las empresas radicadas con la promoción permanecían en San Luis. En este sentido, resulta llamativo que, de haberse producido tal retiro fabril, el empleo en el sector industrial mostrara este desempeño.

Cuadro 3. Composición de asalariados en la rama industria por aglomerado (2005, 2011 y 2017) en porcentajes

Año	Tipo de actividad	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto urbano
2005	Industria	8,8	10,8	14,8	12,3	14,8
	Resto	91,2	89,2	85,2	87,7	85,2
2011	Industria	8,6	9,5	19,8	10,4	13,5
	Resto	91,4	90,5	80,2	89,6	86,5
2017	Industria	6,7	8,2	18,6	9,9	12,9
	Resto	93,3	91,8	81,4	90,1	87,1

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la EPH, INDEC (2005, 2011 y 2017)

Cuadro 4. Asalariados industriales por aglomerado (2005 y 2017) en base 100

	Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto urbano
Asalariado industrial	2005	100	100	100	100	100
	2017	102,2	102,5	113,5	89,6	103,4
	Diferencia	(+) 2,2	(+) 2,5	(+13,5)	(-10,4)	(+3,4)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

Cuando se analizan los datos de empleo asalariado industrial de calidad —aquel en relación de dependencia cuyo trabajador declara que se les realizan descuentos jubilatorios—, se observa que las provincias promocionadas tienen tasas de registración similares o superiores al resto urbano, y que, además, en San Luis, este indicador se incrementa casi diez puntos entre 2005 y 2017, en Catamarca, aumenta casi ocho puntos y, en San Juan, cuatro puntos porcentuales.

Cuadro 5. Asalariados industriales con descuento jubilatorio por aglomerado (2005 y 2017) en porcentajes

Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto urbano
2005	69,5	87,1	76,9	65,8	60,6
2017	75,6	81,9	86,6	69,9	72,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

Si se analiza el efecto que tuvo la finalización de la promoción industrial en la composición por tamaño del establecimiento, se observa que, en Catamarca, San Juan y San Luis, hubo un incremento del empleo asalariado en las industrias de hasta diez trabajadores, a diferencia de La Rioja y el resto urbano, donde el incremento se produjo en establecimientos de más de diez trabajadores (Cuadro 6).

Cuadro 6. Asalariados industriales por tamaño de establecimiento y aglomerado (2005, 2011 y 2017) en porcentaje

Tamaño establecimiento	Año	Gran Catamarca	La Rioja	San Luis - El Chorrillo	Gran San Juan	Resto urbano
Hasta 10	2005	62,4	79,6	78,4	85,1	76,7
	2011	68,6	61,1	82,3	83,6	73,3
	2017	74,4	73,5	85,8	92,9	68,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

En conclusión, de acuerdo con los indicadores laborales, no se cumple el supuesto de que el cese de la promoción industrial afecta negativamente el empleo industrial de San Luis. Una vez finalizados los beneficios fiscales, los datos señalan que —a pesar de la caída de la tasa de ocupación y de un leve incremento del desempleo—, en la provincia, se produjo un aumento del 13% en la cantidad de asalariados industriales. Si se toma 2005 como año base, se observa cómo las fluctuaciones de Catamarca y La Rioja siguieron la

tendencia del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial, mientras que, en San Juan, el empleo industrial se redujo más de diez puntos. Esto se explicaría porque, como señala Cao (2008), la promoción había servido para rejuvenecer a fracciones de las tradicionales economías regionales —la industria vitivinícola, en particular— y no había logrado transformar el aparato productivo local. De esta manera, los indicadores quedan ligados a las contingencias y vaivenes propios de esta actividad; disminución y reemplazo en el consumo, atraso cambiario, aumento de retenciones, apertura de importaciones e incremento en los costos son señalados como los causantes en la crisis del sector vitivinícola (Origlia, 2019; Wasilevsky, 2017; Agrositio, 2018). Con respecto al empleo de calidad, en línea con lo que sucede en el resto urbano, en San Luis, se incrementó casi 13% entre 2005 y 2017, mientras que aumentó un 8,8% en Catamarca y un 6,2% en San Juan. La Rioja es el único caso donde se produjo una caída del empleo de calidad, aunque siguió por encima del resto urbano.

3. Resultados del modelo de regresión

Con el objetivo de responder la pregunta que guía esta investigación, se analizan los condicionantes que inciden en la probabilidad de ser empleado asalariado industrial en las provincias promocionadas cuando finaliza la promoción industrial. Es decir, se comparan las probabilidades de ser un empleado asalariado industrial en las provincias promocionadas después de que finalicen los beneficios fiscales y la situación de estas jurisdicciones con respecto al resto urbano nacional. Para ello, se ajusta un modelo de regresión logística —presentado en dos pasos y cuya categoría de comparación es el resto urbano nacional de 2005—, que permite determinar el sentido y la fuerza en que una serie de variables incide en la probabilidad de ser empleado asalariado industrial. La calidad de predicción lograda por cada uno de los modelos se mide por medio del porcentaje de coincidencia entre el valor observado por la predicción; la determinación de las categorías sociales, por medio de la razón de momio o *Exp (B)* (razón de probabilidades u *odds ratio*) que expresa la desigualdad relativa cuando hay un cambio unitario en el valor de una

variable independiente manteniendo constante el efecto de las restantes. El Cuadro 7 presenta los resultados de la regresión, con los coeficientes B, el error estándar, la significancia y el exponente de B, que permiten evaluar el aporte predictivo de cada una de las variables independientes, lo que da cuenta del grado de ajuste del modelo desde una perspectiva estadística.

Cuadro 7. Razones de probabilidad de ser empleado asalariado industrial

Variables	B	Error estándar	Sig.	Exp (B)
Empleo asalariado industrial Resto Urbano en 2005 ©				1,00
San Luis en 2017	0,278	0,163	0,087	1,320
San Juan en 2017	-0,450	0,141	0,001	0,638
La Rioja en 2017	-0,658	0,219	0,003	0,518
Catamarca en 2017	-0,871	0,232	0,000	0,419
Resto Urbano en 2017	-0,154	0,023	0,000	0,857
Constante	-1,756	0,017	0,000	0,173

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC (2005, 2011 y 2017)

En línea con la hipótesis planteada por este artículo, el modelo de regresión aporta evidencia empírica que indica que, una vez finalizada la promoción industrial, no se produjo en San Luis una caída del empleo asalariado industrial. De acuerdo con el análisis realizado, haciendo una comparación con el resto urbano de 2005, existe un 30% más probabilidades de ser empleado asalariado industrial en San Luis luego del término de la promoción industrial. En este sentido, se destaca que, mientras en Catamarca, La Rioja y San Juan, el empleo industrial cae más que en el resto urbano, en San Luis, sucede todo lo contrario. De esta manera, se descartan los supuestos de otras investigaciones (Sawers y Massacanne, 2001 y Bianchi 2013) que aseguraban que —una vez finalizados los beneficios fiscales— las empresas radicadas por la promoción industrial abandonarían la provincia de San Luis.

En conclusión, los resultados del modelo pueden tomarse como un indicador de que los mecanismos promocionales permitieron no solo la descentralización en la localización 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. Además de las ventajas que otorgaban 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 como mínimo quince años reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia una vez terminado el régimen de promoción industrial.

4. La estrategia de San Luis

En cada una de las provincias, la composición empresaria varía dada su estructura productiva, y, en buena parte, esto incide en el tipo de estrategia que adoptan los gobiernos provinciales. La mayoría de las empresas radicadas con la promoción industrial fueron pequeñas y medianas (pymes) e incluso, finalizado el régimen de beneficios, el grueso del empleo asalariado industrial se conserva y aumenta en este grupo. Sin embargo, y al contrario de lo que señala Bianchi (2013), la cantidad de grandes empresas que conserva San Luis duplica el promedio nacional y el de otras provincias promocionadas: casi el 25 % de las empresas industriales en San Luis son grandes⁴ mientras que, en las otras provincias promocionadas y en el resto urbano, ese porcentaje se encuentra alrededor del 10 % (Cuadro 8). De esto, surge como interrogante si, una vez que terminó el régimen de

⁴ La estratificación por tamaño se realiza a partir del empleo promedio de las empresas. Los rangos de empleo utilizados en cada estrato de tamaño varían según rama de actividad, atendiendo a diferencias sectoriales en la productividad media del trabajo y a las pautas establecidas por el país para la aplicación de políticas orientadas a la pequeña y mediana empresa. Estos tramos se determinaron a partir del nivel de ventas de las empresas definido por la SEPyme en la Resolución N.º 24/2001, que establece el nivel máximo de ventas para cada categoría de empresa —micro, pequeña, mediana y gran empresa— según el sector en el que desarrollan su actividad.

promoción, las grandes empresas mantuvieron —por cercanía y capacidad de influencia— un papel destacado en la adopción de una estrategia de reforzamiento del perfil industrial.

Por otro lado, como señalan Coatz, García Díaz, y Schteingart (2019), uno de los nodos clave para el desarrollo económico estriba en la tecnología y la innovación de la estructura productiva, las cuales tienen un correlato directo en la productividad y, por ende, en la competitividad sistémica de una economía. En este punto, el gasto en actividades de investigación y desarrollo (I+D) opera como un indicador sintético de la capacidad de innovación productiva: en el caso de San Luis, el gasto en I+D duplica el promedio nacional y el de las otras provincias promocionadas, antes y después de finalizado el régimen de promoción industrial (Cuadro 9). Asimismo, el Gobierno provincial no solo mantuvo políticas propias para la radicación de nuevos proyectos industriales⁵, sino que —en términos comparados con el resto de provincias del país— destinó casi el doble de presupuesto para acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico (Cuadro 10).

⁵ La Ley de Exención de Ingresos Brutos establece la exención en el pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para contribuyentes que realicen actividades industriales. El Régimen de Fomento se propone estimular e incentivar el asentamiento o radicación de emprendimientos productivos, comerciales y de servicios, en localidades de baja densidad poblacional o en riesgo de desaparición o con posibilidades de desarrollo turístico. Los beneficios contemplan exención de Ingresos Brutos y crédito fiscal de hasta un 50 % del valor de las inversiones iniciales en las actividades promovida o en mejoramiento de la infraestructura o equipamientos existentes que se encuentren afectados a mencionadas actividades; pueden aplicarse hasta tres ejercicios fiscales posteriores al de la habilitación, al pago de los Impuestos Inmobiliario y Automotor. San Luis Logística centraliza el desarrollo de la actividad logística provincial, con foco en las operaciones dentro del corredor de 100 km sobre la Ruta Nacional N.º 7 (Justo Daract/Villa Mercedes/San Luis), el cual constituye un punto estratégico del Corredor Bioceánico. Está constituido por cinco unidades: Zona de Actividades Logísticas (ZAL) Villa Mercedes, Zona Franca Justo Daract, AGROZAL, FERROZAL y el Programa de Comercio Exterior y Zonas Aduaneras. Por último, los Parques industriales son otra de las acciones de promoción del sector industrial. Se crearon los Parques de San Luis y de Villa Mercedes, con importantes inversiones en infraestructura de servicios básicos (Anexo).

Cuadro 8. Empresas de industria manufacturera por tamaño (2016)

Tamaño	Gran Catamarca	La Rioja	San Juan	San Luis	Resto país
Grandes	51	54	103	138	5414
Medianas	31	37	81	78	7712
Pequeñas	64	41	219	133	20 613
Microempresas	118	80	439	232	31 086
Total	264	212	842	581	64 825

Fuente: Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con base en SIPA

Cuadro 9. Gasto en actividades de investigación y desarrollo en cada una de las provincias, en pesos, por unidad de población

Jurisdicción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
San Luis	61	70	81	104	119	151	230	295	302	377	567	750	774
San Juan	35	39	44	50	57	65	118	163	176	219	307	371	530
Catamarca	23	25	29	34	52	76	89	136	180	207	263	316	385
La Rioja	14	15	22	27	32	52	84	153	147	179	353	457	548
Promedio nacional	28	30	38	46	35	72	92	128	154	201	267	367	447

Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y proyección de población del INDEC. Disponible en Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial (SIDEPA)

Cuadro 10. Porcentaje del presupuesto provincial destinado a servicios económicos

Provincia	Año										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Catamarca	8,7	12,6	14,7	14,0	11,2	10,7	10,7	12,3	11,8	8,7	7,4
La Rioja	6,7	10,1	8,2	6,6	10,1	10,3	8,4	12,8	14,8	12,1	11,4
San Juan	8,1	20,0	15,3	18,2	13,8	13,0	16,1	16,2	21,1	16,7	14,1
San Luis	13,0	19,3	13,9	13,8	19,7	22,1	22,0	22,1	22,0	21,2	19,4
Promedio resto	8,4	9,1	9,0	8,6	8,3	8,8	9,1	8,2	9,1	8,3	8,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la serie estadística realizada por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda

En definitiva, para el caso puntano, la finalización de la promoción industrial mostraba señales de que los niveles de fluidez en el vínculo Estado-empresario se mantenían en el tiempo y estimulaban a que el Gobierno local adoptara una estrategia de reforzamiento del perfil industrial. Los indicadores utilizados se refieren no solo a datos del mercado de trabajo, sino también a los niveles de inversión en la producción de bienes y servicios y el gasto en I+D. Por último, dada la particular composición empresaria de la provincia, queda el interrogante para próximas investigaciones sobre el papel que tuvieron las grandes empresas —por cercanía y capacidad de influencia— en la adopción de esta estrategia.

Conclusiones

En la provincia de San Luis, el régimen de promoción industrial facilitó la instalación y reestructuración de muchas firmas que, de otra manera, no se hubiesen radicado en la provincia. Esta situación promovió la transformación productiva 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 tecnológico⁶. Dada la magnitud de la transformación productiva experimentada en la provincia, este artículo puso a prueba el argumento de investigaciones previas (Sawers y Massacanne, 2001; Bianchi, 2013) que señalaban que las empresas instaladas tenían como único propósito recaudar los beneficios fiscales y que, una vez que los subsidios finalizaran, estas *fábricas con ruedas* se reubicarían.

Los resultados de la investigación muestran que se produjo un aumento de la cantidad de asalariados industriales una vez terminada la promoción industrial. En el caso particular de San Luis, comparado con 2005 —cuando todavía se encontraban vigentes los beneficios del régimen—, se produjo

⁶ Los principales productos elaborados son panificados, jarabe de glucosa, mayonesa, mermeladas, heladeras, lavarropas, caños y compuestos de PVC, envases, láminas de polietileno, dentífrico, pañales descartables, varillas de bombeo, caños de acero con costura, autopartes, pinturas e hilados y tejidos.

un aumento en la cantidad de asalariados industriales del orden del 13%. Las fluctuaciones de Catamarca y La Rioja siguieron la tendencia del resto urbano con un incremento del 2% del empleo industrial, mientras que, en San Juan, el empleo industrial se redujo más de diez puntos. Cuando se comparan los indicadores del empleo de calidad, entre 2005 y 2017, los datos muestran un incremento de casi 13% en San Luis, mientras que aumenta un 8,8% en Catamarca y un 6,2% en San Juan. Si bien esto ocurre en línea con lo que sucede en el resto urbano, se destaca que las provincias promocionadas cuentan con niveles de empleo asalariado industrial de calidad superiores al resto urbano.

Las pruebas obtenidas con el modelo de regresión permiten descartar el supuesto de que, una vez finalizados los beneficios fiscales, las empresas radicadas por la promoción industrial abandonaron la provincia de San Luis. De esta manera, cobra sentido la hipótesis de 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 como mínimo quince años reducían los incentivos para que el empresariado abandonara la provincia de San Luis, una vez terminado el régimen de promoción industrial. Como se señaló previamente, esto puede tomarse como indicador de que los mecanismos promocionales permitieron no solo la descentralización en la localización 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.

En este punto, además de la particular composición empresarial de la provincia y de la fluidez en el vínculo Estado-empresario, había en San Luis mayores probabilidades de obtener un empleo asalariado industrial —una vez finalizado el régimen de promoción— que en el resto urbano y que en las otras provincias promocionadas. Esta situación, sumada al elevado nivel de inversión —en la producción de bienes y servicios— que realiza la provincia —presenta el tercer mayor gasto en I+D de todo el país—, sugieren que el Gobierno local había adoptado una estrategia de reforzamiento del perfil industrial.

Las principales críticas sobre el régimen de promoción industrial apuntan a la escasa selección de actividades dentro de un modelo de industrialización coherente, sus elevados costos fiscales, la falta de evaluaciones *ex post*, el carácter discriminatorio de los otorgamientos y la baja probabilidad de supervivencia de las industrias cuando finalizan los beneficios. Si bien la capacidad del Gobierno nacional para monitorear la implementación de la promoción industrial fue limitada, y se detectó un gran número de irregularidades que incluyeron prácticas de evasión fiscal y denuncias de empresas fantasmas, el mercado de trabajo provincial no solo no muestra el nivel de abandono industrial que planteaban investigaciones preliminares, sino, que, por el contrario, mantuvo el empleo industrial después de la terminación del régimen.

Las graves desigualdades provinciales que caracterizan a un país federal como la Argentina implican un desafío para sostener un modelo de desarrollo coherente y sostenible en el tiempo. Los resultados señalan que políticas de descentralización productiva implementadas por gobiernos locales —bajo determinadas condiciones— pueden tener efectos positivos y sostenibles en regiones históricamente deprimidas. A partir de esto, se plantea la necesidad de continuar tanto con el análisis sobre los efectos de estas políticas a mediano y largo plazo como con el estudio comparado de las estrategias adoptadas por otras provincias. Investigaciones en esta línea permitirían una mayor comprensión sobre las dinámicas de desarrollo que tienen los diferentes Estados subnacionales en países altamente desiguales.

Anexo

Cuadro 1. Descripción de planes o programas

Plan o Programa	Objetivo	Beneficio
Plan San Luis Industrial y Competitivo	Fomentar la radicación de nuevas empresas industriales en todo el territorio provincial	Exención de los impuestos provinciales: Ingresos Brutos, Inmobiliario, Sellos, Automotores por un lapso de quince años
Programa Parques Industriales 2000	Promover la instalación de fábricas en los parques industriales de la provincia	a) Adquisición de terrenos o galpones para instalar la planta industrial pagaderos en cinco años sin interés, y con un año de gracia b) Alquiler c) <i>Leasing</i> , alquiler con opción de compra
Programa Incentivo Crediticio Industrial San Luis 2000 (PICIS 2000)	Instalar bienes de capital en la provincia preferentemente producidos en el país	Línea de crédito para financiar la compra de bienes de capital
Programa Tejido Empresarial y Desarrollo de Proveedores	Formar y fortalecer una red de proveedores industriales	a) Exención del 100 % en el Impuesto Inmobiliario. b) Ingreso gratuito al Hipermercado Electrónico c) Exención del Impuesto a los sellos en el Contrato de Empresa- Proveedor.

Plan de Reconocimiento de Obras	Radicar fábricas y mejorar la infraestructura provincial	a) Reintegro por parte del Estado provincial del 50 % de las inversiones en caminos de acceso mejorados, enripiados o pavimentados, tendidos de redes eléctricas, provisión de agua potable, desagües, obras de seguridad y defensa contra inundaciones u obras de infraestructuras. b) Eximición del Impuesto Inmobiliario cuando se construyan edificios anexos o viviendas para obreros y empleados.
Programa Tarifa Energética Industrial Subsidiada (TEIS)	Promover la radicación de fábricas en la provincia	Subsidio de hasta el 25 % del cargo por uso de la red de la facturación bruta sin impuestos en las categorías de grandes demandas con conexión a la Red de Parques Industriales y de hasta el 30 % del cargo por uso de la red de la facturación bruta sin impuesto

Fuente: Elaboración propia

Referencias bibliográficas

- Agrositio (2018). «Industria vitivinícola en crisis: entre la caída del consumo, más costos y reclamos» [en línea]. Disponible en <<https://www.agrositio.com.ar/noticia/191983-industria-vitivinicola-en-crisis-entre-la-caida-del-consumo-mas-costos-y-reclamos>> [Consulta: 3 de julio de 2019].
- Azpiaz, D. (1989). «La promoción de la inversión industrial en la Argentina: efectos sobre la estructura industrial». En Kosacoff, B.y D. Azpiaz. *La Industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- y M. Schorr (2011). «La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales». En *Realidad económica*, 259.
- Bianchi, M. F. (2013). *The political economy of sub-national democracy: Fiscal rentierism and geography in Argentina*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencia Política, Institut d'études politiques, París.
- 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*.
- Cao, H. A. (2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*.
- CEPAL (2001). «Panorama Económico Provincial» [en línea]. Disponible en <www.eclac.cl/argentina
- Cetrángolo, O. y F. Gatto (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa*, 14. Naciones Unidas.
- Coatz D.; F.G. Díaz; F. Porta y D. Schteingart (2019). *Incentivos y trayectorias de cambio estructural*.
- Gatto, F. y F. Cetrángolo (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gómez Lende, S. y G. Velázquez (2003). «Acontecer solidario y productividad espacial». En *Boletín de Estudios Geográficos*, (98).
- González, L. y R. Del Tredici (2019). «Al amigo, todo». En diario *Página/12*, 5 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/191629-al-amigo-todo>> [Consulta: 2 de junio de 2019].
- Guiñazú, M. C. (2003). *The subnational politics of structured adjustment in Argentina: the case of San Luis*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencia Política, Instituto de Tecnología de Massachusetts.
- Gutman, G.; G. Yoguel, F. Gatto; A. Quintar y G. Bezchinsky (1988). *Promoción industrial en La Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional*. Programa CFI-CEPAL PRIDRE. Documento de Trabajo, (16-CFI).
- Kosacoff, B. (2007). *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo argentino*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- 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*. Mendoza: CEM.
- Origlia, G. (2019). «San Juan: destinan \$720 millones para afrontar la crisis vitivinícola». En diario *La Nación*, 1 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/san-juan-destinan-720-millones-afrontar-crisis-nid2227559>> [Consulta: 3 de julio de 2019].
- República Argentina, Ministerio del Interior, Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1996). Reporte «Costo fiscal de la promoción industrial».
- Sawers, L. y R. Massacane (2001). «Structural reform and industrial promotion in Argentina». En *Journal of Latin American Studies*, 33, (1), pp. 101-132.
- Schvarzer, J. (1987). *Promoción industrial en Argentina: características, evolución y resultados*, 90. Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Trocello, G. (2008). *La manufactura de «ciudadanos siervos»: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*. Nueva Editorial Universitaria.
- Wasilevsky, J.D. (2017). «Crisis del vino argentino: cerraron 120 bodegas y hay varias de remate, cae producción y consumo». En *lprofesional*, 13 de enero [en línea]. Disponible en <<https://www.iprofesional.com/notas/244313-La-crisis-del-vino-argentino-cerraron-120-bodegas-hay-varias-de-remate-cae-la-produccion-y-el-consumo>> [Consulta: 3 de julio de 2019].

Cómo citar este artículo

Karamaneff, L.E. y A. Salvia (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)». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 71-93.