

## TRANSFORMACIONES EN EL EMPLEO Y EL TERRITORIO: EL CASO SAN LUIS

*Mónica Bussetti*

Los procesos económicos y sociales producen efectos territoriales. Cada territorio se ve afectado por estos procesos de manera específica y distintiva según su historia productiva y de acuerdo con las prácticas y estrategias de los diferentes agentes sociales involucrados en la gestión de los cambios. Si bien las transformaciones que ocurren en cada territorio se enmarcan en un conjunto de *tendencias globales* que sirven de contexto a las diversas *respuestas*, en algunos casos estas sólo se pueden comprender adecuadamente teniendo en cuenta las características distintivas del territorio considerado.

En la provincia de San Luis, a lo largo de las últimas dos décadas, la producción del territorio estuvo signada por las transformaciones que ocurrieron a partir de la puesta en marcha de los planes nacionales de promoción industrial, que afectaron a todas las dimensiones de la vida social. En efecto, esta nueva situación no sólo cambió la orientación productiva de la provincia, sino que impactó también sobre los comportamientos individuales y familiares que, a nivel agregado, determinan el nivel y las fluctuaciones de la dinámica demográfica.

Particularmente, se verificó un desplazamiento poblacional hacia los parques industriales de los principales centros urbanos de la provincia y, consecuentemente, un despoblamiento de las áreas rurales. De esta manera, la industrialización tuvo una nueva expresión territorial, que conformó nuevos paisajes de segregación y nuevas formas de exclusión.

A mediados de la década de 1990, al llegar a su fin los beneficios promocionales, una serie de políticas públicas encaminadas a la búsqueda de otros perfiles productivos generaron sus respectivos impactos sobre la organización territorial.

Este trabajo propone un análisis de esos procesos, tomando especialmente en cuenta que las transformaciones en el empleo y el territorio se impactan mutuamente. Vale decir: las transformaciones en la competitividad territorial se expresan en problemas de empleo y en el mercado de trabajo, y los cambios en el empleo generan fuertes cambios en la perspectiva de un área territorial.

## ACTIVIDAD ECONÓMICA Y CAMBIOS SOCIODEMOGRÁFICOS

Economía, población y territorio están íntimamente relacionados. Por un lado, la población es la base del sistema productivo; por otro, esa población realiza una serie de actividades en un determinado territorio, lo cual deriva en usos diferenciales del suelo que, a su vez, traen aparejada una serie de consecuencias económicas.

Si bien no existe una relación directa entre el crecimiento económico y el crecimiento demográfico, en general las expansiones económicas implican un aumento de la población en ese territorio; a su vez, como señala Méndez: “el volumen de población existente en un área y sus características (estructura por edades y sexos, nivel de cualificación profesional, capacidad adquisitiva, exigencias salariales, etc.) incide también atrayendo o repeliendo la implantación de empresas en relación con los respectivos costes de producción y el mercado potencial de consumo existente, la flexibilidad de la oferta de trabajo, etc. Así, una región densamente ocupada por una población con elevada capacidad adquisitiva favorecerá la instalación, tanto de empresas industriales orientadas a cubrir la demanda de bienes manufacturados, como de comercios y servicios públicos y privados (sanitarios, culturales, de esparcimiento...), e incluso podrá favorecer una intensificación de las actividades agrarias ante los incentivos generados por un mercado consumidor amplio y seguro. De igual modo, la oferta de mano de obra cualificada podrá atraer la localización de empresas tecnológicamente avanzadas, en tanto las áreas que cuenten con grandes contingentes de población escasamente cualificada y con niveles salariales reducidos se convertirán en idóneas para aquellas otras que realizan tareas de carácter repetitivo y producen bienes estandarizados, al poder abaratar sustancialmente los costes de fabricación” (Méndez, 1988, pp. 25-26).

Así, la industrialización ha sido considerada como causa originaria del desarrollo económico, como condición de posibilidad para la generación de este círculo virtuoso capaz de generar mejoras sustanciales en las condiciones de vida de la población y, al mismo tiempo, de sostener en el tiempo esas mejoras mediante su propia dinámica.

Esta concepción –quizá simplificada– estuvo en el origen de las leyes de promoción industrial, cuyos principales objetivos fueron “alentar el desarrollo regional procurando una equilibrada instalación de industrias en el interior del país” y “facilitar el traslado de industrias ubicadas en zonas de alta concentración urbana”.

Como consecuencia, el régimen de promoción se dirigió preferentemente a las áreas consideradas *periféricas* y que no habían logrado generar las condiciones de posibilidad para alcanzar un grado de desarrollo similar al de las zonas *centrales*. Esta caracterización contiene una doble connotación: las áreas beneficiadas se consideraban periféricas en cuanto a su escaso desarrollo económico y, al mismo tiempo, se sitúan geográficamente alejadas de los grandes centros urbanos.<sup>1</sup>

En términos generales, las medidas promocionales incluían: exenciones de tributos nacionales y de derechos de importación para bienes de capital o insumos, establecimiento temporario de restricciones a la importación de bienes similares a los que se fueran a producir, facilidades para la adquisición de bienes de propiedad del Estado e incentivos a la exportación de los bienes producidos.

La autoridad de aplicación establecida por esa ley para el sistema de promoción industrial era la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

En 1982 se sancionó la Ley 22.702, que hacía extensivos a las provincias de Catamarca y San Luis los beneficios promocionales acordados por la Ley 22.021 a La Rioja.

Este nuevo instrumento legal incorporaba dos elementos novedosos con respecto al régimen original. Por un lado, establecía como autoridades de aplicación a los gobiernos provinciales para los proyectos que implicaran inversiones medianas o pequeñas.<sup>2</sup> Por otro lado, eximía a las empresas radicadas y a sus proveedores de la tributación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) durante 15 años.<sup>3</sup>

De esta manera, la promoción industrial llegó a San Luis como una de las últimas acciones de envergadura en la estrategia de sustitución de importaciones, especialmente dirigida a elevar el nivel de desarrollo relativo de las provincias más pobres del país.

1 El Artículo 3 de la Ley 21.608 señala que “Los regímenes regionales determinarán la promoción de las distintas áreas geográficas, teniendo especialmente en cuenta sus distancias en relación con los centros consumidores y proveedores y otros factores socioeconómicos que hacen a la localización de las actividades industriales, a fin de procurar el crecimiento equilibrado del país”.

2 La Ley 22.702 establece los montos de las inversiones en “pesos” de la época, cuyo valor es complejo precisar debido a los procesos inflacionarios sufridos desde entonces.

3 Posteriormente, la Ley 23.614 derogó los sistemas de promoción establecidos por las leyes dictadas durante los gobiernos de facto y los reemplazó por un único sistema de promoción industrial para todo el país. Para el caso específico de las industrias radicadas en la provincia de San Luis, esta nueva ley dispuso algunas restricciones a la vigencia de los beneficios y estableció que la liberación del IVA no podría superar el 80 por ciento.

## IMPACTOS DE LA PUESTA EN MARCHA DE LAS LEYES DE RADICACIÓN INDUSTRIAL

En la década de 1980, a partir de la puesta en práctica del régimen de promoción industrial, se comenzó a observar en la provincia de San Luis procesos que, en las zonas tradicionalmente industriales del país, habían tenido lugar unas décadas antes.

En términos generales, esas modificaciones podrían resumirse teniendo en cuenta lo que Molina y Rodríguez (1990) (citados por Del Amo Benito, 2005) sostienen para las fases iniciales de la revolución industrial:

- *Transformaciones económicas*: modificaciones en los métodos de producción, desarrollo de sectores industriales nuevos, modificaciones en la estructura del trabajo y en el sistema financiero, crecimiento del producto, de la renta, del consumo, de la inversión; la agricultura es reemplazada por la industria como fuente principal de riqueza.

- *Transformaciones sociales*: cambios demográficos, fuerte concentración de obreros en las ciudades y junto a los centros industriales emergentes (un incipiente proletariado industrial).

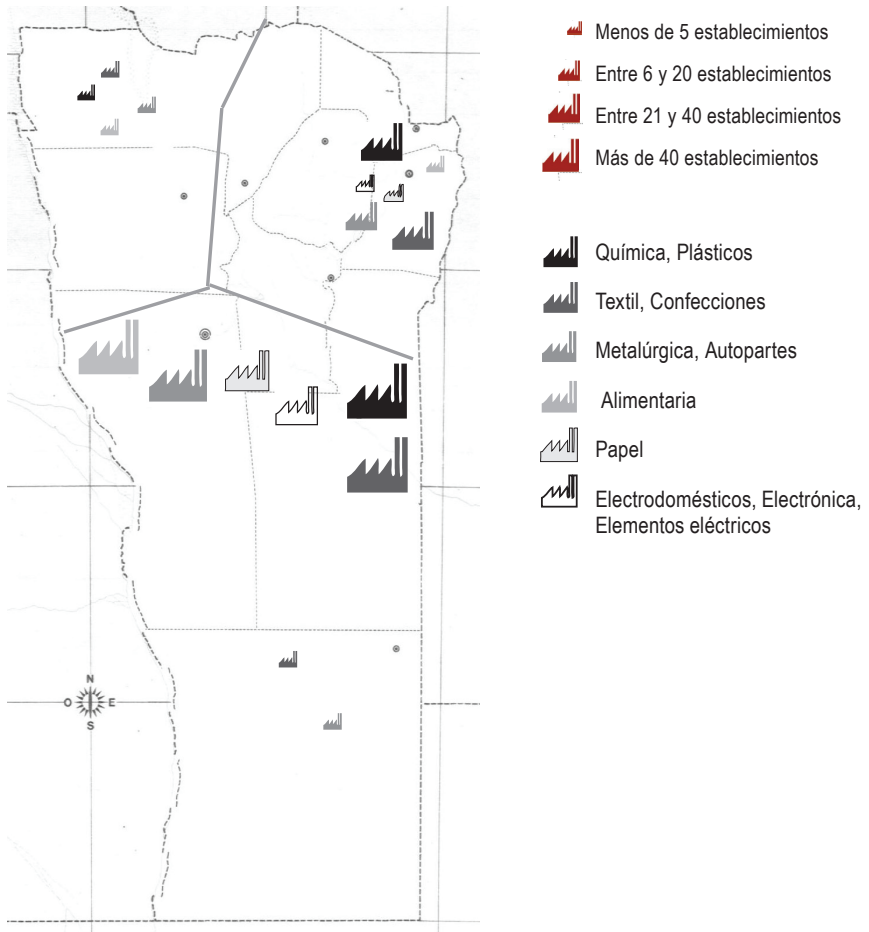
- *Transformaciones espaciales*: fenómenos de concentración ligados a la localización de las industrias y a los servicios derivados. La acumulación del capital y de empleo en puntos específicos incide en la movilidad demográfica y se conforman grandes aglomeraciones humanas. Las ciudades se erigen en centros de atracción, con el papel de agentes organizadores del espacio.

La forma en que estas modificaciones se expresaron en San Luis se puede advertir claramente si se toma en cuenta que, a partir de la implementación de los beneficios promocionales, la provincia se convirtió en un polo de atracción y la cantidad de industrias que se radicaron superó ampliamente a la cantidad de radicaciones logradas por otras provincias incluidas en el régimen de promoción. De esta manera, el parque industrial provincial se transformó en el segundo en importancia en la región de Cuyo.

De acuerdo con datos del Ministerio de Economía de la Nación (MECON), publicados en un estudio acerca de las aglomeraciones industriales planificadas existentes en el país, a principios de los años 90 había cuatro parques industriales en la provincia de San Luis que alojaban un total de 333 establecimientos.

Dentro del territorio provincial, el asentamiento de industrias se produjo mayoritariamente en las áreas cercanas a las dos ciudades principales, San Luis y Villa Mercedes, como puede observarse en la Figura 1, donde se presenta un resumen de la localización de las empresas radicadas divididas en las principales ramas (Bussetti, 2006).

**Figura 1. Ubicación de industrias radicadas**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FUNIF Y MECON.

Fueron diversos los factores que incidieron en esa localización: además de las potenciales ventajas derivadas de su ubicación sobre el eje de la Ruta Nacional N° 7, influyeron la disponibilidad de servicios –agua, luz, gas, por ejemplo– así como la existencia de una mayor cantidad de población proveedora de mano de obra para las industrias. Todo ello tendió a acentuar las desigualdades regionales pues concentró las nuevas fuentes de trabajo en los departamentos más poblados y marginó al resto. Vale decir, si bien en términos generales, el régimen de promoción favoreció la relocalización de empresas industriales en el interior del país, las consecuencias que se pudieron advertir en el interior de la provincia fueron bastante menos alentadoras.

## TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS

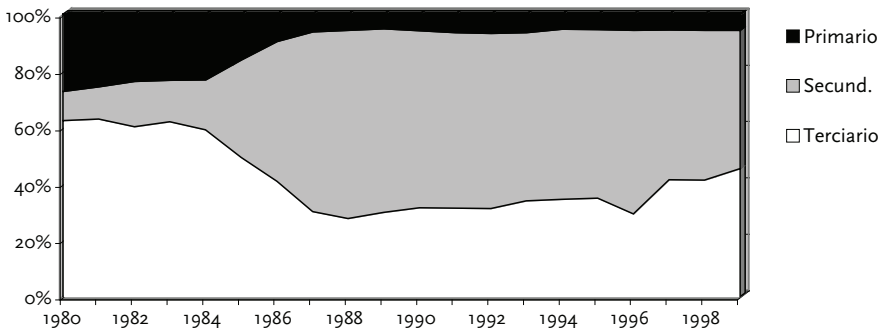
Como consecuencia de la gran cantidad de industrias radicadas, el Producto Bruto Geográfico (PBG) provincial acusó considerables impactos, tanto en su composición por sectores de la producción como en cuanto a los montos de lo producido.

De hecho, el sector primario generaba casi el 30% del PBG en los inicios de los planes de promoción y comenzó a perder participación hasta estancarse en alrededor del 5% hacia finales de la década de 1980.

El sector secundario pasó de generar el 10% a representar más del 66% del PBG en 1989 y, al final de la segunda década, se situó en casi el 50%. El sector terciario, por su parte, era responsable de más del 60% del PBG a comienzos de la década de 1980. Sin embargo, a partir de la vigencia del régimen de promoción industrial, se produjo un trasvase hacia el sector secundario. Como consecuencia, con el auge de la industria el sector servicios llegó a su mínimo histórico: 27%. Más adelante, sin embargo, recuperó terreno hasta ubicarse, hacia el final de la década de 1990, en alrededor del 40% del PBG.

El Gráfico 1 proporciona una muestra de la dimensión del impacto de los planes de promoción sobre la estructura económica de la provincia.

**Gráfico 1. Participación relativa de los sectores en el PBG provincial**



Fuente: Elaboración propia según datos de la Dirección de Estadística y Censos, San Luis- INDEC.

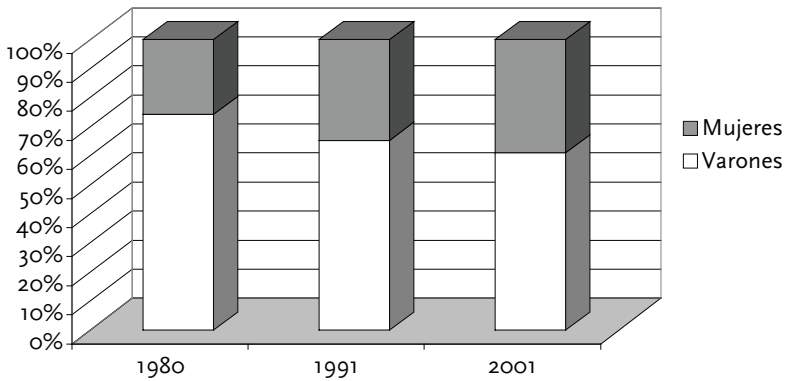
En lo que hace a la magnitud del PBG, entre 1980 y 1999 su monto total se incrementó 4,6 veces. Particularmente, el sector industrial llegó a multiplicar por veintiocho su valor de partida de la serie, hasta convertirse en el principal sector de generación de riqueza provincial (Páez, Olguín y Bussetti, 2000).

## MERCADO LABORAL

Obviamente, estos procesos impactaron profundamente sobre el mercado laboral de la provincia: resulta particularmente significativo el hecho de que entre 1980 y 2001 la Población Económicamente Activa (PEA) creció más del 25 por ciento.

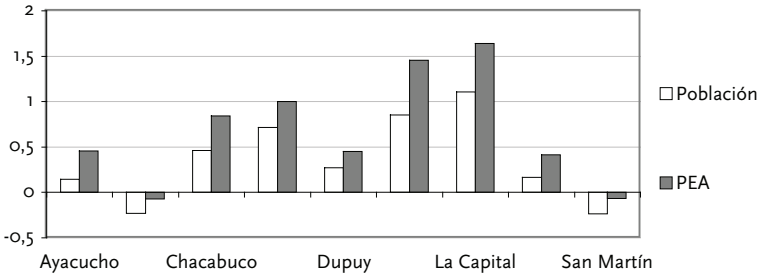
Este incremento se vio fuertemente potenciado por la progresiva incorporación de las mujeres al mercado laboral. Este fenómeno, si bien se corresponde con una tendencia general, ha mostrado en San Luis una magnitud más acentuada, a partir de que muchas industrias comenzaron a demandar mano de obra femenina con distintos grados de calificación. Como consecuencia, la tasa de actividad femenina pasó de poco menos del 25% a casi el 50 por ciento.

**Gráfico 2. Población económicamente activa por sexo**



Fuente: Elaboración propia a partir de Censos Nacionales-INDEC.

Lógicamente, la distribución geográfica de la PEA siguió el eje marcado por las principales localizaciones industriales: el 80% de la PEA provincial se concentra en los departamentos Capital y Pedernera –en los cuales, por lo demás, junto con los departamentos de Junín, Ayacucho y Chacabuco, fue donde más creció la PEA en el período analizado.

**Gráfico 3. Evolución de la población y la PEA por departamento. 1980-2001.**

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos Nacionales-INDEC.

El incremento en las tasas de actividad puede ser positivo si es que esas personas que ingresan al mercado laboral consiguen una ocupación. Si no es así, una salida masiva al mercado laboral también se puede considerar como una estrategia de supervivencia familiar para tratar de compensar la pérdida de ingresos derivada de la desocupación del jefe de familia. En la provincia de San Luis, la situación registrada por el Censo de 1991 podría asimilarse a una situación de bonanza: aun con el incremento de la tasa de actividad, la tasa de empleo era alta y la de desocupación muy baja (4,4%).

Sin embargo, esa situación se modifica sustancialmente en la medición del Censo de 2001: cae la tasa de empleo en 7,7 puntos porcentuales (pp) y la tasa de desocupación se incrementa en 22,3 pp, llegando casi al 27 por ciento.

Considerando los distintos departamentos, el que registraba en ese momento la menor tasa de desocupación era Dupuy, situado en el sur provincial y con una orientación marcadamente agrícola y ganadera. Llamativamente, los índices eran mayores en los departamentos con mayor número de industrias radicadas y que, por lo tanto, parecerían haber sido más afectados por la pérdida de empleo industrial. Esto se evidencia particularmente en el caso de la Capital, que en 2001 registraba el valor más alto de desocupación: 29% (Bussetti, 2005).

## TRANSFORMACIONES SOCIODEMOGRÁFICAS

Este proceso de modificación de la estructura económica de la provincia trajo aparejadas profundas transformaciones sociodemográficas que afectaron tanto a la dinámica (crecimiento vegetativo y migratorio) como a la estructura de la población (composición biológica, población activa).

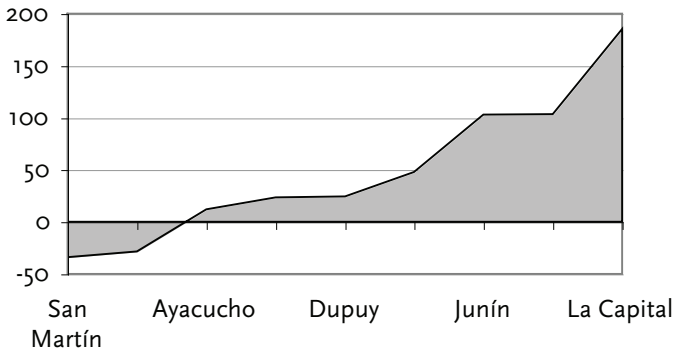
En primer lugar, se produjeron fuertes trasvases de mano de obra desde el medio rural hacia las principales ciudades y zonas industriales, lo cual ocasionó un rápido aumento de población en las áreas receptoras.



Así, mientras varios departamentos no aumentaron e incluso perdieron población, los departamentos Capital y Pedernera –donde, como se señaló, se sitúa la mayor parte de las industrias– incrementaron entre el 40 y el 50% su población entre 1980 y 1991. En la siguiente década, estos departamentos mostraron también un crecimiento importante: casi el 40% en la Capital y más del 20% en Pedernera.

Si se toman en cuenta las variaciones ocurridas a partir de 1980, se observa que, mientras que los departamentos más alejados de los parques industriales llegaron a perder más del 20% de población, el departamento Capital duplicó la cantidad de habitantes y el departamento Pedernera aumentó su población en 70%. De esta manera, a veinte años del comienzo de los planes de radicación industrial, más de dos tercios de la población de San Luis se ha radicado en las ciudades donde se sitúan los parques industriales.

**Gráfico 4. Evolución de la población por departamento. 1970-2001**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Censos Nacionales-INDEC

En otras palabras, si bien entre 1970 y 2001 la provincia duplicó su población, este crecimiento no fue simétrico ni homogéneo: mientras que en la Capital la población se triplicó, en los departamentos Junín y Pedernera se duplicó y en otros departamentos cayó más del 30 por ciento.

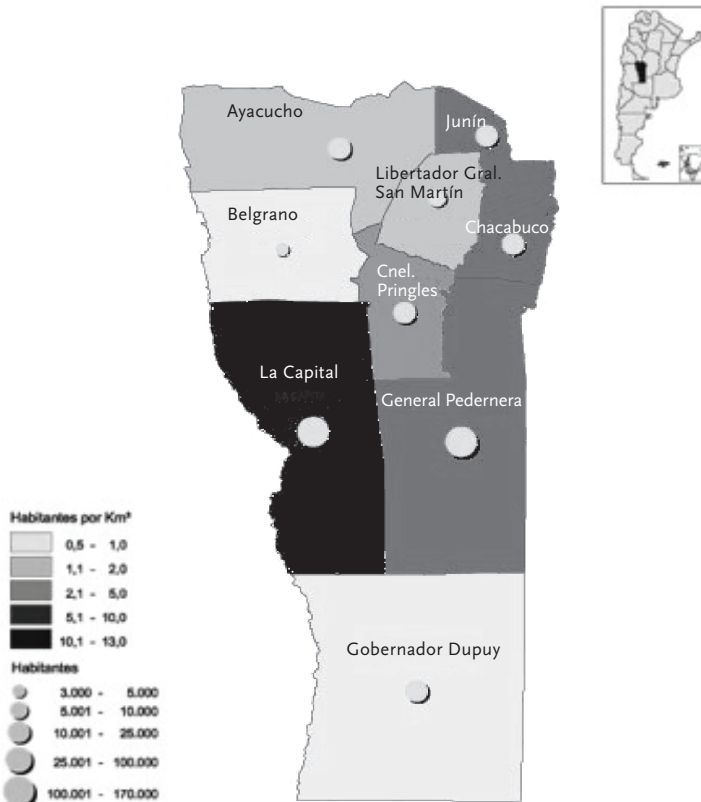
Estos datos confirman el *éxodo rural*: un despoblamiento de las regiones más alejadas y menos favorecidas por la radicación de industrias y un movimiento poblacional orientado hacia los parques industriales de la provincia.<sup>4</sup>

4 El departamento Junín representa un caso atípico: si bien también se vio favorecido por la radicación de industrias, posee una zona turística de importancia en la Villa de Merlo y sus alrededores. Esto ha llevado a que el grueso de la población migrante que se asentó en la zona –particularmente a partir de la década de 1990– lo haya hecho atraída por las posibilidades de desarrollo turístico.

Además, este proceso se vio enriquecido por la llegada de numerosos migrantes provenientes de otras provincias, probablemente atraídos por las expectativas de mejorar su situación laboral y sus ingresos. En efecto, a finales de la década de 1990, alrededor del 60% de la PEA se componía de migrantes, vale decir, población de más de 14 y menos de 49 años de edad que se traslada por expectativas o causas laborales (Olguín, Páez, Bussetti, 2002).

Como consecuencia del aumento de la población, en San Luis se modificó también la relación población/superficie. La tasa de densidad poblacional creció desde el 2,4 de los años 70 hasta el 3,7 en 1991, para llegar a 4,8 habitantes por km<sup>2</sup> en 2001. Sin embargo, este incremento no ha sido suficiente para modificar la situación de San Luis de ser una de las provincias más despobladas de Argentina, ya que la densidad a nivel país asciende a 13 habitantes por km<sup>2</sup>.

**Figura 2. Densidad y volumen de la población según departamento, año 2001**



## TRANSFORMACIONES ESPACIALES

La radicación de industrias implica cambios importantes en los usos del suelo: superficies destinadas a la producción agrícola ganadera que se convierten en espacios destinados a la producción industrial, aumento de la superficie residencial, construcción de infraestructura y ampliación de redes de servicios (rutas, caminos, tendido eléctrico y telefónico, gas, agua, etc.), etcétera.

En efecto, si bien en San Luis el porcentaje total de población radicada en localidades urbanas –más de 2.000 habitantes– continúa siendo inferior al correspondiente para el total nacional, cabe resaltar que es a partir de finales de la década de 1970 cuando se registran las variaciones más significativas en la provincia, como se desprende del Cuadro 1.

**Cuadro 1. Tasa de urbanización**

Año Censal	Tasa de urbanización (%)	
	Total del país	San Luis
1947	62,2	39,1
1960	72,0	51,8
1970	79,0	57,3
1980	83,0	70,0
1991	87,2	81,1

Fuente: Dirección de Estadística y Censos, San Luis –INDEC.

En las dos ciudades en cuya periferia se situaron los parques industriales es donde la mancha urbana crece considerablemente, lo cual genera también conflictos por los usos del suelo, tanto entre el sector agrario y el industrial como entre el industrial y de servicios y el residencial.

El resultado es que: se reduce la superficie dedicada a actividades agroganaderas en provecho de la superficie urbana-industrial, disminuye el número de explotaciones agrarias, se modifica la dimensión de las parcelas y su morfología, comienza un tipo de actividad agrícola o ganadera a tiempo compartido con otras actividades en la periferia de las principales ciudades.

El aumento de población implica también un incremento en las necesidades de consumo, con lo cual se observa en la periferia urbana un progresivo establecimiento de centros comerciales mayoristas y minoristas y de instalaciones de apoyo o servicios para la producción industrial.

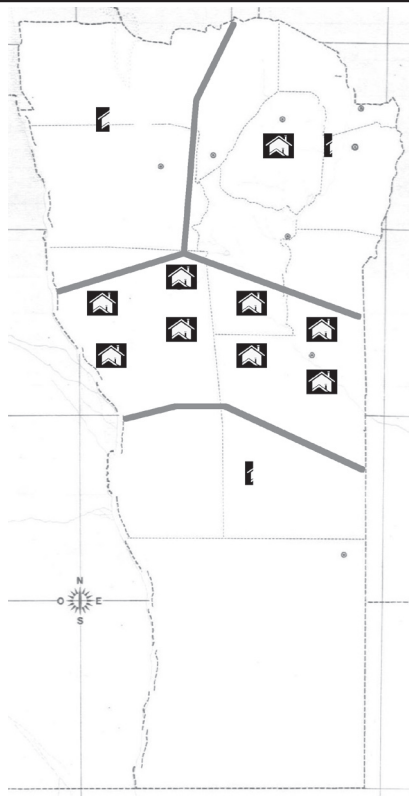
Al final de la primera década de promoción industrial, se evidencia también un deterioro del medioambiente debido a la proliferación de vertederos incontrolados y a sistemas de disposición final de residuos industriales altamente contaminantes. Al mismo tiempo, el espacio se ve degradado por la construcción cada vez más densa de infraestructura vial, edilicia, el tendido y/o ampliación de redes eléctricas, etcétera.

Como se señaló, fue en particular en las ciudades de San Luis y Villa Mercedes donde la trama urbana se extendió y densificó considerablemente y avanzó sobre superficies rurales. Este proceso no sólo se debió a la necesidad de contar con mayores superficies destinadas al uso residencial, sino que fue favorecido en gran medida por los planes de construcción de viviendas del gobierno de la provincia.

En efecto, a partir de fondos nacionales provenientes del FONAVI, el gobierno provincial encaró una fuerte política de construcción de viviendas económicas. Los cómodos planes de pago estaban diseñados precisamente para favorecer el acceso de los sectores populares.

Estos planes de vivienda contribuyeron a satisfacer las necesidades habitacionales tanto de los sanluisenses como de los que habían migrado atraídos por las oportunidades laborales derivadas de la radicación de industrias, pero lo hicieron profundizando las disparidades territoriales, como puede observarse en la Figura 3.

**Figura 3. Ubicación de viviendas construidas**



Si bien, como es lógico, las dos ciudades principales requerían una mayor cantidad de viviendas, la disparidad con respecto al resto de los centros urbanos de la provincia fue tan notoria que implicó favorecer nuevamente el traslado de habitantes del interior hacia esas dos ciudades, atraídos no sólo por expectativas laborales sino también por la posibilidad de acceder a un plan de vivienda.

Por lo tanto, se advierte claramente que la industrialización tuvo una nueva expresión territorial, que conformó nuevos paisajes de segregación y nuevas formas de exclusión. Como consecuencia, cambió la forma de inserción de las distintas áreas provinciales y se constituyeron espacios ganadores y perdedores de dinámica, de empleo, de calidad de vida.

Claramente, las regiones “ganadoras” fueron las situadas alrededor del eje marcado por la Ruta Nacional N° 7, donde se asentó la mayor parte de las industrias. En menor medida, también resultó beneficiada la región noreste, aunque en este caso se debió a una expansión no planificada de la actividad turística. El resto del territorio provincial fue notorio “perdedor” en este proceso.

Ahora bien, las políticas públicas provinciales, lejos de orientarse a atenuar estas desigualdades, tendieron más bien a profundizarlas.

## LA BÚSQUEDA DE NUEVOS PERFILES PRODUCTIVOS

Hacia finales de la década de 1990, con el final de la promoción industrial a la vista, el Estado puso en marcha una serie de medidas encaminadas a fomentar el desarrollo agrícola. Con ellas se pretendía, por un lado, generar opciones alternativas de empleo e ingresos en áreas alejadas del corredor de la Ruta N° 7, y, por otro y consecuentemente, atenuar las disparidades territoriales.

Particularmente, la Ley de Fomento de las Inversiones y Desarrollo (N° 5.236) planteaba una instancia fundacional e inédita para la provincia: el reparto de tierras.

En efecto, a partir de unas 70.000 hectáreas adquiridas por el Estado de San Luis en el sur de la provincia, se diseñó el Plan Pioneros del Siglo XXI, que tenía como objetivo “poblar productivamente regiones con escasa o nula densidad poblacional”.

Para ello, se implementaban *colonias productivas*. A cada *pionero* beneficiado se le garantizaba acceso a un lote de 200 hectáreas con financiación de hasta 15 años, planes de vivienda con financiación de 30 años, servicios e infraestructura de agua, gas, luz, educación, salud, seguridad y accesos viales.

La Ley 5.236 entró en vigencia en el año 2001, y estaba previsto que la primera de esas colonias comenzara sus actividades en 2002. Para ello, el gobierno provincial desplegó una importante campaña de difusión, que dio como resultado un alto número de inscriptos (Bussetti, 2003).

Sin embargo, actualmente, el único signo visible de la “Colonia Productiva” se reduce a un cartel a la vera de la Ruta Nacional N° 148, ya que el estudio de factibilidad realizado –con posterioridad– determinó que el proyecto mostraba falencias importantes:

- *Suelos*: la provincia planeaba poner en producción 44.000 hectáreas. Sin embargo, los estudios determinaron que los suelos “son arenosos y de origen eólico, frágiles y muy susceptibles a la erosión” y, por lo tanto, sólo manejables con riego.
- *Agua*: el agua en la zona es un recurso escaso. La disponibilidad de agua para riego implica, entre otras cosas, la necesidad de construir al menos 80 pozos profundos.
- *Aptitud para la agricultura*: en la zona se cultiva –en forma extensiva– maíz, sorgo, girasol y –más recientemente– soja. El Plan planeaba incorporar cultivos no tradicionales, como arándanos, y en pequeñas superficies (no más de 20 hectáreas).
- *Aptitud para la ganadería*: en San Luis, las superficies que se destinan para la cría de bovinos son muy grandes, ya que el recurso forrajero que se utiliza principalmente son los pastizales naturales, de calidad variable. En la zona de asentamiento prevista, 200 hectáreas podrían dar sustento a menos de veinte animales.
- *Obras*: teniendo en cuenta que la zona está despoblada, el plan inicial preveía que la provincia construiría centros educativos y de salud, edificios para policía y bomberos, un centro comunal, un Centro de Servicios a la Producción y uno de Producción y Capacitación, 250 viviendas, más de 400 kilómetros de caminos y más de 650 kilómetros de alambrados.

La importancia asignada por el gobierno provincial a este Plan se advierte cuando se analiza la distribución de recursos: la mayor parte de los fondos destinados a la promoción y recuperación del sector primario se transfirieron al Plan Pioneros. Pero, a pesar de la transferencia de recursos, en 2003 se hizo evidente que la viabilidad de tan ambicioso plan estaba seriamente cuestionada. Frente a esto, se dejó sin efecto el límite de 200 hectáreas que se había fijado para cada parcela familiar y se abrió la posibilidad de ingresar como beneficiarios a “inversores que se comprometan a desarrollar actividades afines a la producción agropecuaria”.

Evidentemente, la puesta en producción de tierras y el asentamiento de familias podrían haber contribuido a movilizar la zona y a atenuar su dependencia de los centros urbanos. Sin embargo, y pese a los montos asignados, el Plan

Pioneros no derivó en medidas concretas que llevaran a mejorar la situación del territorio donde se preveía establecer la Colonia Productiva.

Con posterioridad a la devaluación del peso y con el consiguiente cambio de escenario para las exportaciones agrícolas, las actividades primarias han cobrado un nuevo auge en la provincia. Si bien esto ha implicado un proceso movilizador de los recursos en las zonas agrícolas, no parece hasta el momento una alternativa viable con miras a atenuar las desigualdades territoriales: la tecnificación y profesionalización de la agricultura traen como consecuencia que los productores dejen de demandar mano de obra local y prefieran, en cambio, contratar con empresas de los principales centros urbanos (o de otras provincias).

Al mismo tiempo, no se debe dejar de lado en el análisis un factor derivado del éxodo rural antes mencionado: quienes migraron a las ciudades podrían ver el retorno a los pueblos como un retroceso que los aleja de las ventajas de la vida urbana y de las posibilidades de acceso a los bienes –tanto de consumo como de salud, seguridad y demás– que se asocian con dicha vida.

## A MODO DE BALANCE

En la provincia de San Luis el Estado ha sido históricamente el principal proveedor de empleo, tanto dentro de la función pública propiamente dicha como a través de planes sociales de empleo o de asistencia.<sup>5</sup>

La fuerte presencia del aparato estatal se ha evidenciado también mediante la puesta en marcha de los planes nacionales de promoción industrial, los cuales implicaron múltiples transformaciones que afectaron todas las dimensiones de la vida social.

En particular, se verificó un desplazamiento poblacional hacia los parques industriales de los principales centros urbanos de la provincia y un consecuente desdoblamiento de las áreas rurales. De esta manera, la industrialización tuvo otra expresión territorial, que conformó nuevos paisajes de segregación y nuevas formas de exclusión.

Estos procesos impactaron profundamente sobre el mercado laboral de la provincia: entre 1980 y 2001 la Población Económicamente Activa (PEA) creció más del 25%; pero su distribución marca las diferencias territoriales en el mercado de trabajo: el 80% se concentra en los departamentos Capital y Pedernera.

La caída de los beneficios promocionales y un escenario nacional e internacional de crisis implicaron para la provincia fuertes desequilibrios en el

5 Esta situación se ha profundizado en los últimos años, si bien existieron planes de empleo desde la década de 1990. A partir del año 2003 se puso en marcha el Plan de Inclusión Social, que brinda ingresos a casi la mitad de la PEA provincial.

mercado de trabajo y la consolidación de escenarios de pobreza, marginalidad e informalidad.

Las políticas públicas provinciales, lejos de orientarse a atenuar las desigualdades resultantes de estos procesos, tendieron más bien a profundizarlas. Por otro lado, algunas iniciativas para mitigarlas no llegaron a concretarse. Con todo, debemos subrayar que es precisamente en el espacio de las políticas públicas donde se deben y se pueden tomar las acciones necesarias para reducir las disparidades regionales, a través de la generación de iniciativas “geográficamente diferenciadas” que permitan aprovechar los recursos, saberes y características de cada espacio para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

## BIBLIOGRAFÍA

BUSSETTI, Mónica (2003), “¿Reforma agraria en San Luis?”, ponencia presentada ante las III Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas-UBA.

----- (2005), “San Luis: cambios en el aparato productivo y nuevas formas de organización territorial”, III Seminario Internacional “La interdisciplina en el Ordenamiento Territorial”, UNCuyo, Mendoza, CD-ROM ISBN 987-1024-25-8.

----- (2006), *Impactos de la globalización en el mercado laboral de la provincia de San Luis (Argentina)*, Tesis de Maestría, Universidad Internacional de Andalucía, N° de inventario Biblioteca FICES-UNSL: 14409.

BUSSETTI, Mónica y M. GUTVAY (2002), “¿Volver a las raíces? San Luis y el retorno al agro”, ponencia presentada ante el VI Congreso Latinoamericano de Sociología Rural-ALASRU-Porto Alegre.

DEL AMO BENITO, Roberto (2005), *Transformaciones económicas y cambios sociodemográficos en el espacio de conurbación Tarragona-Reus (1960-1996)*, Tesis Doctoral TDX-0421105-134153-URV, España.

MÉNDEZ, Ricardo (1988), “El espacio de la geografía humana”, en R. PUYOL, J. ESTÉBANEZ y R. MÉNDEZ, *Geografía humana*, Madrid, Cátedra, cap.I.

Ministerio de Economía (MECON), Dirección Nacional de Programación Económica y Regional (DNPER), Parques Industriales, <http://www.mecon.gov.ar/index/cofi/ParquesI.html>

MOLINA IBÁÑEZ, M. y A. RODRÍGUEZ POSE (1990), “Las actividades industriales: fundamento de la dualidad desarrollo-subdesarrollo”, en R. PUYOL (edit.), *Geografía Humana*, Madrid, Ed. Pirámide.

OLGUÍN, J., M. PÁEZ y M. BUSSETTI (2002), “El impacto de las migraciones en el deterioro de la situación laboral de San Luis”, ponencia presentada ante



## RESUMEN

Los procesos económicos y sociales producen efectos territoriales. Cada territorio expresa dichos procesos de manera específica y distintiva de acuerdo con su historia productiva y con las prácticas y estrategias de los diferentes agentes sociales involucrados en la gestión de los cambios. Si bien estos procesos se enmarcan en un conjunto de tendencias globales que sirven de contexto a las diversas respuestas, en algunos casos estas sólo pueden comprenderse adecuadamente teniendo en cuenta las características distintivas del territorio particular. En la Provincia de San Luis, a lo largo de las últimas dos décadas, la producción del territorio estuvo signada por las transformaciones ocurridas a partir de la puesta en marcha de los planes nacionales de promoción industrial, que afectaron a todas las dimensiones de la vida social. En efecto, esta nueva situación no sólo cambió la orientación productiva de la provincia, sino que impactó también sobre los comportamientos individuales y familiares que, a nivel agregado, determinan el nivel y las fluctuaciones de la dinámica demográfica.

Particularmente, se verificó un desplazamiento poblacional hacia los parques industriales de los principales centros urbanos de la provincia y, consecuentemente, un despoblamiento de las áreas rurales. De esta manera, la industrialización tuvo una nueva expresión territorial, que conformó nuevos paisajes de segregación y nuevas formas de exclusión. A mediados de la década de 1990, frente a la finalización de los beneficios promocionales, se implementó una serie de políticas públicas, encaminadas a la búsqueda de nuevos perfiles productivos, que generaron nuevos impactos sobre la organización territorial. Este trabajo propone un análisis de esos procesos, tomando especialmente en cuenta que las transformaciones en el empleo y el territorio se impactan mutuamente. Vale decir: las transformaciones en la competitividad territorial se expresan en problemas de empleo y de mercado de trabajo y, a su vez, los cambios en el empleo generan fuertes cambios en la perspectiva de un área territorial.

## ABSTRACT

The economic and social processes produce territorial effects. Every territory deals with these processes in specific and distinctive ways, according with its productive history and the practices and strategies of the social agents involved in the management of changes. Though the processes of change that take place in every territory are set in some global trends that contextualize the diverse answers, in some cases the answers only can be adequately understood taking in count the distinctive characteristics in each territory.

In San Luis' province, along the last two decades, the production of the territory was sealed by the transformations happened when some national plans of industrial promotion started. This affected all the dimensions of the social life.

In fact, this new situation not only changed the productive orientation of the province, but struck also on individual and familiar behaviours that, in an

aggregate level, determine the level and fluctuations of demographic dynamics.

Particularly, a population displacement happened towards the industrial parks of the principal urban centers of the province and, as a consequence, rural areas lost population. Hereby, the industrialization had a new territorial expression, which shaped new landscapes of segregation and new forms of exclusion.

In the middle of the decade of 1990, promotional benefits ceased, and a series of public politics, directed promote new productive profiles, generated new impacts on territorial organization.

This work proposes an analysis of these processes, taking specially in count that transformations in employment and territory are overawed mutually. In another words: the transformations in territorial competitiveness express on problems of employment and labour market, and the changes in the employment generate strong changes in the perspective of a territorial area.

## PALABRAS CLAVE

EMPLEO  
TERRITORIO  
INDUSTRIALIZACIÓN

## KEY WORDS

EMPLOYMENT  
TERRITORY  
INDUSTRIALIZATION