XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2023.

La construcción de un orden social legítimo: reforma de la constitución provincial y promoción industrial en la provincia de San Luis durante las gobernaciones de Adolfo Rodríguez Saá (1983-2001).

Mariano E. Suarez.

Cita:

Mariano E. Suarez (2023). *La construcción de un orden social legítimo: reforma de la constitución provincial y promoción industrial en la provincia de San Luis durante las gobernaciones de Adolfo Rodríguez Saá (1983-2001). XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-025/509



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

La construcción de un orden social legítimo: reforma constitucional y promoción industrial en la provincia de San Luis durante los dos primeros gobiernos de Adolfo Rodríguez Saá (1983-1991)

Autor: **Mariano E. Suarez**

Eje 4. Mesa 67

Las izquierdas y las derechas latinoamericanas en contexto de disputa hegemónica

Esta ponencia tiene como propósito exponer un avance de investigación vinculado a un proyecto de tesis denominado *"La dominación política hegemónica en San Luis: una perspectiva sobre mecanismos de orden formal, de coerción y de consenso (1983-2007)"*[1]. Puntualmente, en el presente trabajo proponemos un acercamiento interpretativo sobre el proceso de reforma constitucional de la provincia de San Luis que se produjo en la segunda mitad de la década del '80. A partir de una revisión bibliográfica analítica, describiremos el contexto histórico-político en el cual se inscribieron los discursos oficialistas respecto a la necesidad de la reforma constitucional, además de indagar en los discursos opositores a la misma y en la dinámica política que desembocó en la reelección indefinida del entonces gobernador, Adolfo Rodríguez Saá.

Por otro lado, pero en sintonía con lo anterior, consideramos que la promoción industrial iniciada durante la década del '70 y profundizada en la década siguiente constituye un aspecto sustancial en la transformación del orden socio-económico de la provincia. Abordaremos los aportes de Matías Bianchi (2016) y Celia Guiñazú (2020), dos perspectivas imprescindibles para comprender el proceso económico en relación a sus implicancias políticas. Sostenemos que la reforma constitucional y el desarrollo del régimen de promoción industrial son procesos indispensables para comprender la construcción de dominación hegemónica del oficialismo sanluiseño en las últimas décadas.

[1] En la provincia de San Luis el retorno a la democracia en 1983 significó el inicio de un proceso político que aspira a cumplir, a fines del año 2023, cuatro décadas de duración y ha sido hegemonizado por los hermanos Adolfo (gobernador durante cinco periodos consecutivos entre 1983 y 2001) y Alberto Rodríguez Saá (gobernador entre 2003-2011 y 2015-2023). Consideramos que para comprender su permanencia en el control del poder del Estado debemos aproximarnos al estudio analítico de la construcción política de hegemonía a partir de la articulación de mecanismos de orden formal (dimensión legal), de coerción (dimensión coercitiva) y de consenso social (dimensión consensual). En el presente trabajo nos centraremos en el proceso de construcción del orden formal-legal, tomando como periodo las dos primeras gobernaciones de Adolfo Rodríguez Saá (1983-1991).

En clave hermenéutica, nos acercaremos a las posibles relaciones que se establecen entre estos clivajes de la historia reciente de la provincia, intentando aportar a la construcción de una narrativa histórica que no los aborda como factores disociados, sino más bien como parte de una misma coyuntura que condicionó, en forma neurálgica, la actual estructura económica, política y social de la provincia de San Luis.

1. Introducción

El año 1983 marcó el retorno de la democracia en la Argentina tras los largos años del terrorismo de Estado. La apertura democrática generó el reordenamiento de los partidos políticos en sus niveles provincial y nacional. En San Luis, el Partido Justicialista mantenía la fragmentación que caracterizó al periodo 1973-1976, pero ya sin la presencia del ex gobernador Elías Adre[2]. Al no existir un liderazgo que unifique las filas justicialistas, la definición de las candidaturas resultaría de una elección partidaria interna en los meses previos a las elecciones generales. En los inicios de este proceso identificamos tres líneas principales dentro del partido: los ex funcionarios del gobierno de Elías Adre encolumnados en la lista Blanca; la lista Naranja encabezada por el ex intendente de Villa Mercedes, Eduardo Mones Ruiz; y la lista Azul y Blanca, que presentaba la alianza entre Oraldo Britos, Briardo Llorente Ruiz y los hermanos Adolfo y Alberto Rodríguez Saá.

Pese a las rivalidades y los antagonismos de los años setenta[3], el apoderado legal del partido Adolfo Rodríguez Saá logró llevar a cabo la unidad con la lista Blanca para ser nominado como candidato a gobernador. En una interna que se definió por escaso margen, la lista Azul y Blanca de unidad obtuvo la victoria con el 52% de los votos. La estrecha diferencia dejó en evidencia que las tensiones internas prevalecerán por sobre el liderazgo personal del candidato, al menos hasta la llegada al poder. Asimismo, el contendiente derrotado en la interna, Eduardo Mones Ruiz, se alineó a la campaña del Partido Justicialista.

[2] Elías Adre fue gobernador de la provincia por el FREJULI entre 1973 y 1976. Con la instauración del golpe de estado fue encarcelado y puesto a disposición del PEN hasta 1980. Fue liberado, ya muy enfermo, en el mes de abril. Falleció el 30 de junio de ese año.

[3] Durante el gobierno de Elías Adre (1973-1976) el frente justicialista se dividió. Las capitales políticas históricas de la provincia (las ciudades de San Luis y Villa Mercedes) contuvieron a los dirigentes peronistas opositores al gobernador. En el plano ejecutivo, tanto el intendente de San Luis –José Rafael Dopazo- como el de Villa Mercedes –Gastón Eduardo Mones Ruiz- fueron intendentes no alineados en su totalidad con las políticas provinciales. Pero el centro de la oposición al gobernador se va a encontrar, dentro del bloque oficialista, en el poder legislativo, tanto en los diputados provinciales Adolfo Rodríguez Saá, Víctor Manuel Novillo, Tomás Dante Ferrara, José María Roca y Jorge Niño (los cuales eran denominados popularmente “los 5 latinos"), como en los senadores nacionales Oraldo Norvel Britos y Carlos Franco (Suarez y Fernández, 2015).

Los demás candidatos a la gobernación en 1983 fueron Carlos Zavala por la Unión Cívica Radical (UCR), el ex gobernador (1958-1962) Alberto Domeniconi por el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y Joaquín Tula Durán por la Alianza Federal, ésta última una coalición que reunía al Movimiento Popular Puntano y al Partido Demócrata Liberal, espacios en el que confluían las dirigencias conservadoras de la provincia, con fuerte peso político en décadas anteriores. Además de gobernador, en las elecciones de 1983 se jugaban treinta diputaciones provinciales y cinco nacionales. Si tenemos en cuenta que por esos años se mantenía la composición unicameral de la cámara legislativa, obtener la mayoría parlamentaria era una prioridad para quien accediera al ejecutivo.

Así como el PJ se reorganizaba internamente, la UCR concretaba sus candidaturas. A nivel nacional se definió a Raúl Alfonsín, de la corriente Renovación y Cambio, como candidato presidenciable por sobre la Línea Nacional -Fernando de la Rúa- y el Movimiento de Afirmación Yrigoyenista -liderado por Luis León, ex senador nacional por Chaco-. En este caso, el radicalismo de San Luis presentaba una singularidad: el candidato a gobernador que prevaleció en las internas, Carlos Zavala, estaba alineado con León, siendo Chaco y San Luis dos provincias en las que Alfonsín no pudo imponer a sus candidatos y fue derrotado por el Movimiento de Afirmación Yrigoyenista. Este dato es de vital importancia para comprender el derrotero que seguiría la UCR provincial durante buena parte de la década del ochenta, fundamentalmente en los sucesos que precedieron a la reforma constitucional de 1987 que abordaremos más adelante.

El 30 de octubre de 1983 Adolfo Rodríguez Saá se transformó en gobernador de San Luis, obteniendo más del 40% de los votos y dejando en segundo lugar a Zavala, que superó el 37%. Poco más de tres mil sufragios inclinaban el resultado a favor el PJ. Sin embargo, la elección a presidente en la provincia tuvo como ganador a Raúl Alfonsín. De acuerdo a la cantidad de votos obtenidos por cada partido, se puede concluir que el electorado radical optó por la estrategia de cortar boleta. La UCR obtuvo más de 58.000 votos para presidente, pero solamente superó los 44.000 para gobernador, mientras que el MID obtuvo más de 4.000 votos para presidente y superó los 17.000 para gobernador[4]. Los datos demuestran que un sector del radicalismo de la provincia no sea alineó tras la candidatura de Zavala, que obtuvo menos votos que Alfonsín y que los candidatos a diputados nacionales por la UCR[5]. Por su parte, la

[4] Diario La Opinión, 31/10/1983

[5] En el año 2009, Zavala publicó una “carta abierta al pueblo de San Luis” en la que manifiesta que su derrota de 1983 fue por el corte de boleta del radicalismo, plantea su visión respecto al

coalición peronista logró canalizar los votos en similares cantidades para todas las candidaturas.

Además de la gobernación, el PJ obtuvo 17 diputados provinciales, dejando 12 para la UCR y un diputado para el MID. Con la mayoría legislativa a favor, el Partido Justicialista iba a obtener las dos senadurías nacionales que le correspondían a la provincia: Oraldo Britos y Alberto Rodríguez Saá –que accedió a la banca como suplente, debido al fallecimiento de Briardo Llorente Ruiz- representarían a San Luis como senadores en el Congreso de la Nación. De esta forma, la conducción del partido iba a ocupar cargos políticos de vital importancia, debido a que gobernadores y senadores nacionales son trascendentales para establecer relaciones con el gobierno de la Nación. Además, son puestos a los que se accede por el sufragio del electorado provincial en su totalidad, generando un caudal político que sentó las bases de un proyecto de poder que podía aspirar a la continuidad.

Sin embargo, es importante mencionar que la UCR obtuvo tres de las cinco diputaciones nacionales (Arturo Negri, Rodolfo Bodo y Ramón Canicoba), mientras que el PJ se quedó con las dos restantes (Juan Carlos Barbeito y Oscar Felipe Britos). Por su parte, las intendencias de las ciudades de San Luis y Villa Mercedes también quedaron en poder de la UCR. Así, los resultados de las elecciones determinaron un esquema de poder controlado por los partidos mayoritarios -PJ y UCR-, mostrando un escenario político caracterizado por la competencia electoral en el marco de la transición democrática.

2. Derrota legislativa y crisis institucional

De esta manera el PJ provincial comenzaba su cuarto gobierno, luego de los de Ricardo Zavala Ortiz (1946-1952), Víctor Endeiza (1952-1955) y Elías Adre (1973-1976). De los mencionados solo el primero pudo concluir su mandato constitucional, los siguientes vieron interrumpidas sus gestiones por sendos golpes de Estado (1955 y 1976). En retrospectiva, el resultado de las elecciones de 1983 comprende una particularidad histórica al ser el inicio de una hegemonía electoral que se extendería durante cuatro décadas. Sin embargo, los años iniciales se vieron signados por tensiones partidarias internas y por la creciente popularidad del principal partido opositor.

---

alfonsinismo y denuncia la entrega del partido por parte de la dirigencia a los hermanos Rodríguez Saá. Disponible en: https://www.treslineas.com.ar/carta-abierta-tincho-zavala-pueblo-luis-n-103867.html (última entrada: 28/12/22)

El primer gobierno de Adolfo Rodríguez Saá (1983-1987) estuvo marcado por una impronta que reconfiguró la estructura económica y social de San Luis: el régimen de promoción industrial. En una provincia que económicamente se estructuró en torno a la agricultura y a la ganadería, el proceso de asentamiento de industrias modificó las dinámicas demográficas, laborales y económicas. Profundizaremos en su análisis más adelante, pero a modo de muestra podemos mencionar que entre 1980 y 1988 la población de la provincia creció en un 60% (Pavón Pereyra, 1992). Esto marcó un quiebre estructural en San Luis, provincia que se caracterizó, a lo largo de su historia, por expulsar población local hacia otras regiones del país. En tal sentido, desde su primera gobernación Rodríguez Saá inició un plan de obras públicas destinado a modificar la infraestructura de la provincia, fundamentalmente en lo referido a viviendas sociales, comunicaciones y energía.

Sin embargo, los comienzos políticos marcarían una coyuntura desfavorable para el gobierno recientemente elegido, demostrando que la promoción industrial era una condición necesaria pero no suficiente para llevar a cabo un proyecto político con tendencia hegemónica. Tras los primeros meses de gobierno, las disputas al interior del peronismo se agitaron al aproximarse las elecciones legislativas de medio término. El oficialismo logró imponerse en una nueva interna, frente a una lista Naranja que ésta vez no pudo superar el 25% de los votos. Si bien el apoyo a los candidatos elegidos por Adolfo Rodríguez Saá fue más amplio que en 1983, la presencia de disidencias y alternativas internas continuaba siendo un apartado a tener en cuenta dentro del esquema de poder oficialista.

Para dimensionar la situación político-institucional de la provincia hacia mediados de la década del ’80 es importante repasar el sistema de gobierno de aquel entonces:

> En San Luis, la Constitución vigente en 1983 era la sancionada en 1962 que diseñaba un sistema de gobierno compuesto por un Gobernador que ejercía el Poder Ejecutivo por cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata (Arts. 56 y 58/ CP 1962) con elección directa por mayoría relativa (Art. 82/ CP 1962; Art. 3 de la Ley electoral Provincial Nº 3.141/ 64 y modificaciones). El poder legislativo era ejercido por un único cuerpo para el que se preveía un máximo de treinta legisladores (Art. 36/ CP 1962). El sistema electoral previsto en este caso era el de lista incompleta, que le aseguraba un tercio de los escaños a la

> segunda minoría (Arts. 8° y 9° de la Ley 3.141). (Suárez Cao, 2001)

Las elecciones legislativas generales del año 1985 representaron un fuerte revés para el oficialismo provincial. La UCR superó el 48% de los votos, casi tres puntos más que el PJ. Al regir el sistema de lista incompleta, el partido ganador se quedó con dos de las tres bancas en juego para diputados nacionales. En relación al ámbito político local, la UCR superó el 49% de los sufragios frente al 45,5% del oficialismo. Un dato importante es que el MID, a diferencia de lo sucedido en 1983, no presentó candidatos en ésta elección, lo cual amplió las posibilidades para la oposición radical, generando un contexto de polarización electoral que se trasladó al diseño político de la provincia.

De esta manera, los resultados electorales definieron una legislatura provincial compuesta por una mitad justicialista y otra radical, con quince diputados por partido. Así, la oposición contaba con posibilidades de vetar, bloquear y disputar los proyectos de ley del poder ejecutivo. El oficialismo no podía aspirar a la reelección del gobernador[6], quedaba en minoría legislativa en caso de ausencia del titular del Ejecutivo y en una frágil posición para continuar gobernando hasta 1987.

Los resultados de las elecciones de medio término iban al compás del triunfo radical a nivel nacional y afirmaban su caudal electoral en tiempos de la denominada 'primavera alfonsinista'. Como consecuencia, la dinámica política provincial quedó atrapada en un esquema institucional caracterizado por el empate bipartidista y la paridad de las fuerzas entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Los primeros años de la transición democrática generaban una renovada intensidad partidaria en la puja por cargos electorales, en un contexto en el que se reordenaban los liderazgos y las alineaciones políticas. Con todo, el equilibrio de poder provincial, generado por las elecciones legislativas de 1985, inmovilizaba al oficialismo, que no tardaría en encontrar una situación que le permita inclinar la balanza a su favor.

El escenario se presentó. En 1986 debían renovarse un tercio de las bancas del Senado de la Nación, una de las cuales correspondía a la provincia de San Luis. En aquel entonces los senadores nacionales eran electos de manera indirecta a través de las legislaturas provinciales (Suarez Cao, 2001). En la forma de gobierno de la República Argentina, consagrada en su constitución, la paridad representativa de los estados provinciales en el senado de la Nación constituye un elemento central en el diseño institucional. El control de las senadurías nacionales por parte de los gobiernos

[6] Durante los primeros años de la transición democrática ninguna provincia contemplaba la reelección inmediata del primer mandatario (Suárez Cao, 2001)

provinciales implica una herramienta de negociación fundamental, tanto con el gobierno nacional como así también en los esquemas partidarios internos.

La Legislatura de San Luis, en su formato de cuerpo unicameral, se encontraba en una situación de paridad de fuerzas. Este empate significaba una imposibilidad para la elección del senador, ya que el oficialismo presidía la cámara y quedaría en minoría legislativa. Frente a esta disyuntiva, en sus filas comenzó a tomar cada vez más protagonismo la idea de reformar la constitución de la provincia. En este punto cabe mencionar que, tras el retorno a la democracia en 1983, las provincias argentinas iniciaron debates y cambios en sus constituciones, proceso que tendría como corolario la reforma de la Constitución Nacional en 1994.[7]

Siguiendo a Ansaldi y Giordano (2012) sostenemos que la lucha por el poder es la lucha por el establecimiento de un orden, del cual la constitución es fundante, tanto en lo simbólico como en lo coercitivo, reconociendo la legitimidad a partir de un "en sí" obligatorio. En regímenes democráticos, las reglamentaciones legales se constituyen a partir de autoridades y representantes elegidos por vía popular, transformando a la constitución en la reguladora del orden social colectivo. A partir del establecimiento de las leyes, el poder se transforma en derecho, tanto legal como legítimo. En el caso de San Luis, la elección del senador nacional fue el acontecimiento político que marcó los límites del modelo institucional vigente, generando una situación que tendría como resultado transformaciones estructurales en el Estado provincial.

El conflicto sanluiseño tuvo impacto nacional. Por un lado, el senador nacional por San Luis, Alberto Rodríguez Saá, se encargó de negociar el apoyo de legisladores, de gobernadores peronistas y de la conducción nacional del partido. Por el otro, la relación de la UCR San Luis con el gobierno de Raúl Alfonsín no se caracterizaba por la unidad de criterio, debido a que en la conducción del comité provincial la línea Renovación y Cambio no era la dominante. La unidad del PJ y la fragmentación de la UCR definirían, en buena medida, el arreglo político a favor del oficialismo provincial.

El mes de mayo de 1986 significó el momento más profundo de la crisis institucional que atravesó la provincia. Ante la imposibilidad de nombrar al senador, ambos partidos pusieron en juego estrategias que tenían como objetivo quedarse con todo el poder. Siguiendo los aportes de Samper (2015) la provocación de la crisis fue una apuesta a todo o nada de parte de los hermanos Rodríguez Saá, en la cual se jugaron la

[7] Las provincias que reformaron su constitución desde el retorno a la democracia hasta 1994: Jujuy, La Rioja y San Juan (1986), San Luis y Córdoba (1987), Catamarca, Misiones y Río Negro (1988), Chaco, Neuquén, Chubut, Formosa, Buenos Aires y Santa Cruz (1994).

continuidad en el poder provincial[8]. Las riesgosas estrategias utilizadas, como impedir el ingreso de diputados electos al recinto o anular una elección del departamento Capital que era legítima para presionar a la oposición, encendieron las alarmas de una posible intervención federal. Sin embargo, los acontecimientos lograron su objetivo, consolidando definitivamente el liderazgo de los hermanos en el poder provincial a partir de ese momento (Samper, 2015).

Para la conducción de la UCR, encabezada por el ex candidato a gobernador Carlos Zavala, la negociación con un oficialismo derrotado en las elecciones legislativas del año anterior no era un camino posible. El Movimiento de Afirmación Yrigoyenista planteaba la destitución del gobernador Rodríguez Saá. Sin embargo, las diferencias al interior de la oposición radical impidieron un accionar intransigente, debido a que la corriente Renovación y Cambio se alineaba con el gobierno nacional, postulando la necesidad de una reforma constitucional que evitara continuar con un conflicto que podría derivar en una intervención federal incómoda para el gobierno de Raúl Alfonsín. La consecuencia de esta disyuntiva se cristalizó en la ruptura del bloque de diputados radicales provinciales, cuando cinco de ellos armaron el Bloque Federal para negar su apoyo a la reforma. Pero las intencionalidades políticas de los gobiernos nacional y provincial eran compatibles, generando una situación de ventaja que el oficialismo de San Luis no iba a desaprovechar.

La sesión de apertura legislativa se produjo el 25 de mayo. En la misma, el gobernador dedicó parte de su mensaje a la crisis institucional que vivía la provincia por aquellos días. El destinatario principal fue un "minúsculo grupo de dirigentes" del Comité Provincial de la UCR San Luis, al que caracterizó como "oposición salvaje" que tenía como objetivo subvertir el orden constitucional, desestabilizar las instituciones, alterar la tranquilidad pública y establecer un orden de facto, contra la democracia y a favor del golpismo. También criticó el Plan Alimentario Nacional impulsado por el gobierno de Alfonsín por la utilización del mismo con fines electorales, solicitando que

[8] En mayo de 1986 debían constituirse las autoridades de la Legislatura. El primer conflicto entre el PJ y la UCR se produjo por la elección del diputado radical Pedro Ortiz, que había renunciado para asumir como diputado nacional. La UCR postulaba a Luis Contreras como reemplazante pero el PJ desconocía sus títulos. La sesión preparatoria del 16 de mayo finalizó en fracaso. Al día siguiente se reunieron diputados radicales con el gobernador en audiencia, situación que aprovechó el oficialismo para sesionar sin quórum propio, pero amparándose en el artículo 44 de la Constitución de 1962. En esa sesión eligieron presidente, aprobaron los títulos de los diputados presentes y anularon las elecciones del departamento Capital. Este hecho produjo la ruptura en la Legislatura, con los diputados radicales conformando su bloque en el edifico del Concejo Deliberante de la ciudad y eligiendo sus propias autoridades. La situación desembocó en un duro comunicado de la UCR que solicitaba la "destitución del Facto Administrativo Provincial", que aprovechó el oficialismo para acusar a la oposición como "golpista". La disputa llegó hasta el Senado de la Nación, donde el Justicialismo logró el apoyo nacional (Samper, 2015).

la autoridad de aplicación del mismo sea el gobierno provincial. De igual manera destaca “dos hechos gravísimos” del mes de mayo: un informe del FMI que exigía al gobierno nacional “destruir el régimen de promoción industrial” y una “proclama golpista” que buscaba provocar el caos y justificar la intervención federal, en referencia al comunicado de la UCR luego de la ruptura de la legislatura. Por último merece destacarse que Adolfo Rodríguez Saá menciona la necesidad de una reforma constitucional, basada en un consenso que deje planteados los puntos necesarios e inicie el debate, pero dejando la tarea reformista para “el próximo gobierno constitucional”[9]. Así, la postura del gobierno provincial acorralaba a la dirigencia radical opositora, al mismo tiempo que instalaba el debate sobre una reforma de la constitución.

Según Pavón Pereyra (1992) la provincia estuvo al borde de la intervención federal. Las gestiones políticas para destrabar el conflicto incluyeron la participación de Leónidas Saadi -senador nacional y presidente del Partido Justicialista- y del ministro del Interior de la Nación, Antonio Trócoli. Finalmente, y luego de la renuncia del presidente de la UCR San Luis (Guiñazú, 2022), se llegó a un acuerdo político que contenía dos núcleos neurálgicos: la necesidad de reformar la constitución provincial y la elección del senador nacional mediante una consulta popular no vinculante.

En este punto es importante recordar que las elecciones del año anterior habían sido favorables a la oposición. De lograr un resultado similar, la UCR tendría el control de la asamblea constituyente, la posibilidad de establecer los puntos centrales de la reforma constitucional e incluso obtener la senaduría nacional. Sin embargo, las divisiones internas no favorecieron estos intereses, sacando a la luz las debilidades y contradicciones de la oposición provincial. Del otro lado, el oficialismo logró canalizar las diferencias internas mediante un “Pacto de Unidad Justicialista”, que unificaba la línea de Adolfo Rodríguez Saá con el ala renovadora[10], compuesta por los miembros de la ex lista naranja y encabezada por los villamercedinos Mones Ruiz y Oraldo Britos. Si bien este pacto no fue duradero (Guiñazú, 2022), permitió fortalecer al PJ luego de la derrota legislativa, para encarar la reforma constitucional y la elección del senador de forma unificada.

El arreglo político que saldó la crisis implicaba que la conflictiva paridad entre los partidos se dirimiera en la arena electoral. Conseguir la mayoría en la asamblea

[9] Adolfo Rodríguez Saá, Mensaje del Gobernador, Apertura de Sesiones de la Legislatura, 25 de mayo de 1986

[10] Sobre el proceso de renovación del peronismo durante la década del ’80 en perspectiva subnacional véase Mauro, S. y otros (2016). Cabe mencionar que el PJ en San Luis se impuso en las elecciones a gobernador de 1983 y consiguió su reelección en 1987, acortando el espacio de maniobra de los renovadores.

constituyente abría las puertas para definir los ejes constitucionales a reformar. En tal sentido, cabe destacar que la efímera unidad justicialista y el fraccionamiento radical condicionaron las posibilidades electorales de ambos espacios políticos.

La ley N° 4715 estableció el llamado a consulta popular para elegir al senador nacional por San Luis. El sistema de elección utilizado fue, por primera vez en una provincia argentina, la ley de lemas. La misma permitía a cada partido presentar tantos candidatos como quisiera, resultando electo el más votado dentro del lema –o partido- que haya recibido mayor cantidad de sufragios. Paradójicamente, fue la UCR la que se presentó dividida en los nueve departamentos de la provincia[11] (Guiñazú, 2022).

En diciembre de 1986 la convocatoria popular definió el triunfo del Justicialismo, con el 61 % de los votos, frente al 38,5% obtenido por la UCR. Oraldo Britos, candidato con mayor cantidad de sufragios obtenidos dentro del lema, renovó su banca de senador nacional. La Legislatura ratificó esta elección, que tuvo como rasgo distintivo que el PJ se impuso en los nueve departamentos de la provincia (Marrero, 1992).

Además de la victoria electoral del justicialismo, que le permitió obtener la senaduría, el arreglo político con la UCR incluía el llamado a elección de convencionales constituyentes para reformar la constitución provincial. El relativo equilibrio electoral y el escenario de disputa política que caracterizaron los primeros años de la transición democrática comenzaban a inclinarse a favor del oficialismo, lo que le permitiría controlar el proceso de reforma en pos de sus intereses de continuar en el poder.

La ley N° 4702 estableció, en agosto de 1986, el marco legal para la elección de los convencionales constituyentes en el mes de noviembre. La intensidad y la rapidez del proceso -elecciones legislativas de 1985, crisis institucional de 1986, pacto entre partidos y reforma constitucional- muestran que el oficialismo provincial se jugaba la continuidad en el poder a partir de reformar toda la constitución, con una oposición que mayoritariamente pactó y habilitó la dinámica. Es un proceso en el cual no se observan, a priori, una conjunción de demandas sociales ‘desde abajo’, sino más bien una serie de negociaciones de las dirigencias políticas, que generarían transformaciones en la organización y el diseño del estado provincial.

Con un escaso debate público, la participación popular se limitó a la elección de los convencionales constituyentes. Con el 47% de los sufragios se impuso el Partido Justicialista, seguido por la UCR con el 37,5%, Convergencia Democrática con el 8,7% y el Movimiento Integración y Desarrollo con el 2% (Marrero, 1992). La convención

[11] La provincia de San Luis se divide administrativamente en nueve departamentos: Juan Martín de Pueyrredón (ex departamento Capital), Pedernera, Junín, Ayacucho, Chacabuco, San Martín, Pringles, Belgrano y Vicente Dupuy.

sesionó entre diciembre de 1986 y abril de 1987 con la participación de sesenta convencionales: 33 por el PJ, 25 por la UCR y dos por Convergencia Democrática. En la misma se modificaría la estructura constitucional de la provincia y con ello se abriría paso a un proceso de acumulación y concentración de poder en la figura del gobernador.

3. La reforma constitucional de 1987

Un repaso por la historia política de la provincia de San Luis permite observar que, hasta 1987, ningún gobernador había sido reelecto en su cargo. La hegemonía de la familia Mendoza entre fines del siglo XIX y principios del XX (1878-1904) implicaba el control de la sucesión política, pero ninguno de los gobernadores de entonces lo fue por dos periodos consecutivos. Si bien el poder quedaba en manos de pocas familias, la cláusula constitucional de no reelección obligaba a la rotación de los mismos. Tras el derrocamiento de ésta familia, la reforma constitucional de 1905 apuntó a construir un nuevo orden formal al establecer que el sucesor del gobernador no podía ser pariente del saliente hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Ésta cláusula, que inhabilitaba las continuidades familiares en el cargo de gobernador, se mantuvo vigente en la reforma de 1962 y regía todavía a mediados de la década del ochenta, cuando se desarrollaba el primer gobierno de Adolfo Rodríguez Saá.

De acuerdo a lo mencionado, la solución a la crisis institucional de la provincia en 1986 implicó un arreglo político entre los partidos políticos mayoritarios para reformar la constitución. El mismo implicaba conformar una asamblea con autoridad para revisar todo el articulado. La elección para convencionales constituyentes determinó una composición de representantes mayoritariamente oficialistas.

El tópico determinante durante el desarrollo de la convención fue la reelección en el cargo de gobernador. Los únicos espacios políticos representados tenían claras sus posturas al respecto: para el PJ la reelección debía implementarse sin ningún tipo de restricción; la UCR planteaba una reelección con límites y cambios en el sistema electoral; y Convergencia Democrática –representativa del espacio conservador- estaba en contra de forma taxativa, no solo respecto a la reelección, sino también a la reforma en sí.

Almaraz (2010) ha argumentado que, después del cargo presidencial, los gobernadores son los funcionarios más poderosos del país. Para esta autora, los gobernadores poseen tres tipos de poder. En primer lugar, un poder de tipo institucional. Éste deriva de las autonomías provinciales, que les permite redactar constituciones provinciales, elegir representantes ejecutivos y legislativos, y dictar

leyes propias. El segundo tipo corresponde a lo partidario. Los aparatos partidarios subnacionales poseen autonomía respecto a las centrales nacionales: elaboran sus plataformas políticas, eligen líderes propios, forman listas para las elecciones, dirigen campañas, pueden cambiar su nombre para competir, negocian con partidos locales la conformación de las listas y determinan la conformación de coaliciones en las provincias, que generan apoyo para las elecciones presidenciales. El liderazgo de los partidos provinciales implica movilizar votos, dirigir y controlar las carreras de los legisladores nacionales y, por ende, las bancas en el Congreso. Por último, el tipo de poder económico. El sistema federal argentino posee un gasto nacional altamente descentralizado. Los gobernadores controlan los desembolsos de las transferencias de fondo a las provincias y se ven beneficiados por el grado de discrecionalidad con el que cuentan en torno al gasto público: los fondos de coparticipación de impuestos federales, los subsidios y otras transferencias fiscales no son de asignación específica a fines predeterminados, por lo cual los fondos públicos pueden ser utilizados según las dinámicas provinciales lo requieran. Además, los gobernadores poseen acceso a recursos materiales y financieros indispensables para las campañas electorales, controlan el futuro de los dirigentes políticos, organizan redes clientelares de apoyo y distribuyen puestos y cargos que permiten movilizar votos (Almaraz, 2010).

Por ello, las reformas constitucionales desarrolladas en las provincias argentinas durante las décadas del ochenta y del noventa encontraron en el dispositivo de la reelección una oportunidad vital para las carreras políticas de los gobernadores. Obtener continuidad en la cúspide política implicaba un proceso de concentración y acumulación de poder, erosionando el surgimiento de alternativas en el mando del ejecutivo.

En 1983 ninguna provincia permitía la reelección. Durante la década que marcó el retorno a la democracia, ocho gobernadores incorporaron la reelección inmediata, siete de ellos en acuerdo con los partidos opositores. De los que incorporaron la reelección indefinida, solo San Luis lo hizo a través de un acuerdo con los opositores (Almaraz, 2010). En este punto es menester señalar que, si bien el pacto de la reforma fue habilitado por ambos partidos mayoritarios, la cláusula de reelección indefinida resultó una estrategia del oficialismo impugnada por la oposición, tanto de la UCR como de Convergencia Democrática. Profundizaremos en este punto.

La postura oficialista en la convención constituyente tenía un objetivo inmediato doble: abrir la posibilidad de la reelección indefinida en el cargo de gobernador sin restringir la participación del gobernador de entonces y anular la restricción que impedía la sucesión familiar. Por su parte, la UCR acordaba en permitir la reelección,

pero restringiéndola a dos periodos consecutivos e incorporando el sistema de ballotage o doble vuelta, además de solicitar una cláusula para evitar que el gobernador pudiera presentarse como candidato inmediatamente. Convergencia Democrática, como se ha mencionado, postulaba la no reelección, manteniendo de forma irrestricta las cláusulas de la constitución de 1962.

Samper (2008) sostiene que el oficialismo logró la reelección en el cargo de gobernador de forma indefinida y eliminó las reglas de control sobre la sucesión parental mediante una serie de estrategias ideológicas que fueron puestas en práctica durante los debates en las comisiones y en las sesiones de la asamblea. En principio el autor menciona el "ocultamiento", ya que el resultante artículo 147 mencionaba que el gobernador y el vicegobernador –cargo creado durante la reforma- podían "ser reelectos", sin establecer un límite máximo de mandatos y dejando abierta la puerta para una continuidad indefinida. Además, la "universalización" de la figura del pueblo soberano y de la "voluntad popular" justificaba no establecer límites a la reelección, permitiendo que se pueda presentar el gobernador con mandato en curso, sin "proscripciones" de ningún tipo. Por su parte, la oposición al oficialismo se enmarcó en el discurso liberal, planteando la necesidad de límites constitucionales al ejercicio del poder (Samper, 2008). La UCR, aunque a favor de la reelección, buscaba que la misma se pusiera en práctica para las autoridades elegidas en el marco de la nueva constitución, para evitar la continuidad en el poder del vigente gobernador Adolfo Rodríguez Saá.

La mayoría justicialista dominó la convención constituyente, tanto en las comisiones que lograron acuerdos de dictamen mediante el consenso, como en aquellas que implicaron votaciones divididas en sesiones plenarias. Los cambios en las reglas de sucesión en el máximo cargo ejecutivo provincial habilitaban al gobernador en ejercicio o a cualquiera de sus familiares a presentarse en las próximas elecciones y a continuar en el mismo de forma indefinida. La elección se definiría por simple pluralidad de sufragios. De esta forma se eliminaba un dispositivo constitucional tradicional de la provincia en relación a las sucesiones familiares, abriendo camino a una impronta política inédita en la historia de San Luis.

Otra de las transformaciones centrales para la configuración estructural del Estado provincial fue la implementación de un sistema bicameral para el poder legislativo. El PJ planteaba la creación de una cámara de senadores, compuesta por un representante por distrito departamental -9 en total- elegido de forma directa por mayoría relativa. La propuesta de la UCR, en cambio, planteaba la elección de algunos diputados a través de un sistema electoral mixto, incorporando a la única

cámara un representante por departamento. Esta iniciativa chocaba con los planes oficialistas de crear una Cámara Alta provincial (Suárez Cao, 2001)

Al igual que en el caso de la reelección, se impuso el modelo planteado por el oficialismo. Además de la creación de la cámara de senadores, se ampliaban las bancas de la cámara de diputados de 30 a 43 representantes y se creaba la figura de vicegobernador. Estos mecanismos, por un lado, aseguraban la sucesión en caso de ausencia del gobernador e intentaban evitar situaciones como la que se dieron durante la crisis de 1986. Pero también significaron un aumento en la distribución de cargos para las dirigencias políticas de los distritos menos urbanizados, por lo cual se profundizaba la importancia de controlar los recursos de un estado capaz de llegar a todo el territorio de la provincia.

Por otra parte, la reforma de la constitución incorporó derechos sociales y colectivos relacionados al patrimonio, el trabajo, la familia, la juventud y la infancia. También reconoció la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios. Medio ambiente y calidad de vida también fueron objeto de inclusión en la carta magna provincial. De esta manera, la nueva constitución de la provincia de San Luis se convirtió en uno de los antecedentes de la reforma constitucional nacional del año 1994.

El poder ejecutivo, en acuerdo con el senado recientemente creado, podía nombrar los miembros de un Superior Tribunal de Justicia extendido a partir de la reforma de cinco a nueve magistrados. La cámara de diputados, como se dijo, se ampliaba de 30 a 43 miembros. En este punto es importante mencionar que 22 de esos representantes eran elegidos por los departamentos Capital (actualmente denominado General Juan Martín de Pueyrredón) y Pedernera (con capital en Villa Mercedes), poblacionalmente dominantes con alrededor del 70% del electorado provincial, mientras que los otros 23 diputados correspondían al resto de los distritos, donde se encontraba alrededor del 30% del electorado. De esta manera, los espacios menos poblados de la provincia se encontraban sobrerrepresentados en el poder legislativo. Dominar electoralmente estas áreas permitía al oficialismo controlar ambas cámaras y, por consiguiente, influir directamente en la composición del poder judicial.

En los primeros años de la transición democrática se pudo observar un escenario de disputa entre las coaliciones partidarias mayoritarias de la provincia. La representación del Partido Justicialista en el poder legislativo en 1983 fue del 57% y, tras la derrota de 1985, quedó en un 50%, en paridad de fuerzas con la oposición radical. Luego de la reforma este escenario se diluyó, dando paso a un proceso paulatino de concentración del poder en manos del oficialismo. Tomando como referencia el periodo 1987-1999,

la presencia del PJ en el poder legislativo siempre superó el 60% (Suarez Cao, 2001). Desde la creación del senado provincial en 1987, el oficialismo obtuvo y mantuvo las nueve bancas en las elecciones de los años 1989, 1993, 1995 y 1997. En las elecciones de 1999, por primera vez, ingresaron a la cámara alta dos representantes de la oposición.

En relación a ello, el artículo 132 de la constitución de la provincia de San Luis planteaba las mayorías agravadas (votos de las dos terceras partes de los miembros presentes) para asegurar la aprobación de un proyecto de ley. Esto significa que la cámara de origen que insista con dos tercios de los votos define la cuestión (Trocello y Marchisone, 2009). Al tener el control absoluto del senado, el oficialismo provincial aseguraba el tratamiento y la aprobación de los proyectos de ley afines a sus intereses de gobierno, inclinando la balanza de poder a su favor y estrechando las posibilidades de la oposición.

Por otro lado, pero en sintonía con lo anterior, consideramos que las transformaciones socioeconómicas que vivió la provincia durante la década del ochenta como consecuencia del régimen de promoción industrial iniciado en los años setenta representa un hecho sustancial en la construcción de dominación política de los hermanos Rodríguez Saá. La reforma constitucional y el proceso de radicación industrial son elementos político-económicos que entendemos indispensables para analizar la realidad provincial de las últimas décadas, principalmente en lo referido a la construcción de un orden social.

4. La Promoción Industrial en la provincia de San Luis: la transformación del orden social y económico

La Ley 20.560[12], de fines de 1973, estableció los lineamientos generales de la Promoción Industrial, creando un régimen para promover el establecimiento de nuevas actividades industriales, la expansión, perfeccionamiento y modernización de las ya existentes, el estímulo de la descentralización geográfica, el desarrollo nacional de la tecnología y la consolidación de la industria de propiedad nacional.

En esta dirección, fueron complementarias las leyes 21.608[13] de 1977 y 22.702[14] de 1982. Esta última dictaminaba que las autoridades de aplicación de la Promoción Industrial serían los poderes ejecutivos provinciales, prerrogativa que acrecentó el tradicional poder de la figura del gobernador. Además, cabe resaltar que el decreto

[12] Diciembre de 1973. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20560-37924/texto (última entrada: 13-9-23)
[13] https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-21608-28196 (última entrada: 13-9-23)
[14] https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22702-28197 (última entrada: 13-9-23)

provincial 893/74 -realizado durante el gobierno de Elías Adre-, adhería a la provincia de San Luis al Acta de Reparación Histórica, por la cual se sentaban las bases y fundamentos que permitían incluir a la provincia como beneficiaria de la política industrial nacional, junto a La Rioja y Catamarca. Los parques industriales de la ciudad de San Luis y de Villa Mercedes iniciaron su construcción durante el gobierno de Adre (Menéndez, 1994).

A mediados de la década del setenta se lleva a cabo la fase de desindustrialización y la apertura económica a las importaciones, reduciendo el número de establecimientos fabriles, la ocupación sectorial y la incidencia de la producción industrial en el PBI (Basualdo, 2009). A su vez, se relocaliza geográficamente la producción manufacturera por subsidios estatales -en tal sentido, resulta fundamental la Promoción Industrial-, debilitando a los centros industriales tradicionales -como el Gran Buenos Aires y Rosario- y generando nuevos parques industriales en provincias sin mayor tradición industrial ni sindical (Basualdo, 2009). La provincia de San Luis representa un claro ejemplo de esa reconfiguración.

La Promoción Industrial eximía de impuestos a los capitales, a las ganancias y al IVA. El elemento básico común era la focalización en beneficios tributarios de carácter impositivo, en la deducción de impuestos a las maquinarias y a los capitales, y a los salarios pagados. Esto condujo a que se trasladen firmas hacia las áreas que otorgaban dichos beneficios, usufructuando la generosidad de los subsidios involucrados, y causando un notable crecimiento de la ocupación en el sector industrial (Azpiazu, 1988).

Azpiazu (1988) destaca los rasgos sobresalientes de las empresas radicadas en La Rioja, San Juan[15], Catamarca y San Luis, entre los cuales distingue la marcada gravitación de los traslados de industrias y procesos productivos preexistentes, la radicación de nuevas industrias que consolidan el poder económico de los complejos empresariales en los que se integran, el peso decisivo de actividades de ensamble o limitadas a una mínima fase de procesamiento, la escasa complejidad de los procesos productivos y requerimientos mínimos de mano de obra calificada y de actividades de Investigación y Desarrollo, la ínfima demanda de insumos en el ámbito local, la insignificante participación de las exportaciones en las ventas de las firmas promocionadas, la preeminencia del capital no local, la escasa retención provincial del

[15] La provincia de San Juan fue incorporada al régimen de Promoción Industrial en 1983 con la ley 22973 (Guiñazú, 2022). De esta manera, quedaron beneficiadas las denominadas ‘cuatro provincias’.

excedente y la dependencia de las estrategias de acumulación desplegadas por un pequeño grupo de empresas extraprovinciales.

5. Promoción Industrial y poder político: un debate central

Abordar una investigación sobre la historia política reciente de la provincia de San Luis implica tener en consideración las transformaciones socioeconómicas producidas a raíz de la implementación del régimen de promoción industrial. Para comprender las características del modelo político sanluiseño debemos poner en consideración los aportes y estudios sobre dichas transformaciones. De acuerdo a los objetivos de nuestro trabajo, hemos decidido tomar en cuenta dos estudios que abordan la relación entre promoción industrial y poder político en San Luis. Estos aportes permiten abrir un espacio de debate respecto a una relación que consideramos insoslayable en el análisis de nuestro caso. Sus conclusiones, aunque disímiles, aportan perspectivas sobre los diversos mecanismos de construcción de dominación política hegemónica.

En su artículo "*Territorio, poder y desarrollo: la articulación de políticas industriales en San Luis y Rafaela*", Matías Bianchi (2016) expone sobre las formas en las que se articulan las políticas industriales y las configuraciones institucionales en el desarrollo económico. Para ello, toma como casos comparativos la ciudad de Rafaela (ubicada en la provincia de Santa Fe) y la ciudad de San Luis. Define el primer caso como representativo de regiones donde se desarrollan instituciones que incrementan la productividad sistémica y la innovación. En contraposición, San Luis es puntualizado como un caso que promueve el patrimonialismo y el rentismo.

Bianchi plantea, en principio, las características generales de los estados provinciales que dependen de las transferencias del nivel nacional. Las trece provincias más pobres, sostiene el autor, contienen un tercio de la población nacional, producen cerca del 7,5% del PBI, el 14% de las exportaciones y reciben 3,5% de la inversión del país. Por tanto, dependen altamente de las transferencias de nivel nacional, mediante impuestos, inversiones públicas y transferencias discrecionales (Bianchi, 2016). En este grupo se sitúa la provincia de San Luis.

La relación que se establece entre las instituciones y los recursos económicos de las provincias periféricas definen una concentración de poder en los gobernadores, figuras centrales con influencia en el gobierno nacional, debido a la sobrerrepresentación de dichas provincias en ambas cámaras legislativas nacionales. Las 19 provincias más pequeñas, con el 30% de población, designan al 83% del senado y al 52% de los diputados/as (Bianchi, 2016). En tal sentido, las prácticas políticas de los gobernadores apuntan a concentrar el poder dentro de su provincia y a influenciar en

la arena nacional a fin de mantener o aumentar las transferencias nacionales. El estado provincial, a su vez, resulta ser el principal empleador, el principal inversor y el primer asignador de recursos, debido a que capturan la mayoría de la renta fiscal en la coparticipación local.

En San Luis, el régimen de promoción generó una producción industrial que para el año 1990 representaba el 63,4% de la riqueza provincial. En términos de empleo, en 1984 los trabajadores industriales eran menos de 4500 mientras que para el año 1994 la cifra ascendía hasta los 25000, aumentando un 245% en una década (Bianchi, 2016).

El autor propone, para el caso de San Luis, la categoría de industrialización rentista. En este punto, resalta que la autoridad de aplicación en la figura del gobernador significó la promulgación discrecional de más de 2000 decretos de radicación industrial. En este contexto, el rol de Adolfo Rodríguez Saá se caracterizó por la captura de inversiones, la firma de decretos y el desarrollo de infraestructura mediante obras públicas. El acceso a los recursos, el otorgamiento de beneficios y el control gradual de medios configuraron una concentración de poder que dificultan definir a San Luis como una "democracia":

> Gracias al manejo discrecional de esos recursos, o de la llave a esos recursos, la familia gobernante la utilizó para concentrar poder en sus manos como nunca antes había sucedido en la provincia. El gobernador ganó gradualmente control de los medios, comenzando en 1985 cuando su hermano Alberto, Senador Nacional en ese momento y actual gobernador, compró el principal diario provincial (por mucho tiempo el único) y luego controló la TV (privada y pública) y algunas radios. En 1987 la constitución provincial fue reformada incluyendo la reelección indefinida del gobernador y la creación de una cámara alta, cuyos miembros han sido desde entonces 100% partidarios del gobierno, con una sola excepción (Bianchi, 2016)

Para Bianchi, en San Luis prevalece la figura de partido predominante, que incluso puede reducirse a la idea de familia dominante. La relación entre poder político y recursos económicos puede observarse en la coparticipación local. Mientras los ingresos fiscales de la provincia se multiplicaron en más de dos dígitos, la parte

destinada a los gobiernos municipales decreció. El gobierno provincial captura la mayoría de la renta fiscal de la provincia al tiempo que mantenía e incrementaba los beneficios del nivel nacional (Bianchi, 2016).

En tal contexto, la promoción industrial fue un proceso llevado a cabo de arriba hacia abajo, con presencia de "industrias con ruedas" que impidieron la emergencia de una clase empresarial provincial. Por tanto, el "milagro económico" de San Luis provino de recursos nacionales, principalmente la coparticipación y la promoción industrial. La provincia, con el 0,9% de la población, recibía el 1.3% del sistema de impuestos compartidos. Si se suma el equivalente a la ley de Promoción Industrial, crece a 7,4% de las transferencias nacionales a todos los gobiernos subnacionales, cifra que representa un beneficio ocho veces mayor al que le correspondería por su población (Bianchi, 2016).

Por el diseño institucional de la provincia, estos recursos quedaron disponibles a discreción de la elite gobernante. El esquema que articula la concentración de poder en la figura del gobernador y la obtención de riqueza proveniente de las instituciones políticas definen una distribución de las ganancias económicas de acuerdo a la cercanía con el poder político. "Las ganancias económicas se relacionan con la proximidad con el poder político, dando marco a un Estado rentista y a un capitalismo de amigos, en el cual el gobierno busca mayor partida de transferencias nacionales y los agentes económicos contratos públicos, permaneciendo cerca de donde se encuentran esos recursos" (Bianchi, 2016).

Por otra parte, en su libro *"El federalismo argentino en tiempos de ajuste. Política y desarrollo en San Luis (1983-1999)"* (2022), María Clelia Guiñazú aborda el caso de San Luis en un contexto nacional caracterizado por las reformas de mercado y el ajuste fiscal, fundamentalmente durante la década del noventa. En una Argentina distinguida por el estallido fiscal e institucional de las provincias, San Luis estuvo entre los pocos casos que la autora define como adaptación exitosa. En contraste con otras provincias política y económicamente inestables en el marco de una convulsionada escena nacional, San Luis combinó una fórmula nítidamente peculiar: industrialización tardía conducida por el Estado, crecimiento económico, gobernabilidad y reforma de mercado (Guiñazú, 2022).

En principio, la autora resalta que la coparticipación federal es el núcleo del financiamiento subnacional en Argentina. Por su parte, define a la promoción industrial como un subproducto del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La "fiebre del oro" industrial en San Luis llevó a que la actividad pase del 16,2% del PBG en 1983 a 50,5% en 1986. La población urbana, a su vez, pasó de

representar el 57,3% en 1970 al 81,1% en 1991. Estas transformaciones económicas y demográficas fueron el resultado de una industrialización implementada desde el Estado.

En términos de etapas, la promoción industrial de los primeros años (1973-1983) se caracterizó por el Acta de Reparación Histórica, la definición de las autoridades de aplicación en la figura del poder ejecutivo, las exenciones impositivas que se aplicaban y la incorporación de la provincia de San Juan al régimen. El desarrollo industrial de los siguientes años, que coinciden con el primer mandato de Adolfo Rodríguez Saá, sufrió una interrupción entre 1988 y 1991. Durante esta etapa se produce un recorte drástico de los beneficios impositivos, debido a la crisis económica que enmarcó los últimos tiempos de gobierno de Raúl Alfonsín y los primeros años de la presidencia de Carlos Menem. En este contexto, la autora hace hincapié en las críticas del Banco Mundial al régimen de promoción industrial y la aparición en escena de la provincia de Mendoza, que cuestionó al régimen promocional existente y proponiendo uno nuevo mediante el proyecto de ley "Socchi-Bordón"[16]. Además, al interior de la provincia las disputas políticas llegaron a la justicia a partir del caso 77/90, en la que dirigentes políticos de la provincia denunciaron a los hermanos Rodríguez Saá por enriquecimiento ilícito[17]. Durante la etapa 1991-1995 la promoción industrial sobrevivió gracias a regulaciones intrincadas que pospusieron la interrupción de las exenciones fiscales, restableciéndolas gradualmente. A partir de 1996, el decreto presidencial 804/96 reactivó la implementación de los proyectos industriales en las cuatro provincias.

Los aportes de Guiñazú resultan centrales para comprender la relación entre promoción industrial y poder político. Según la tesis de la autora, el régimen industrial facilitó la emergencia de una nueva configuración política del peronismo provincial. La industrialización le permitió a la coalición gobernante expandir la base de apoyo político y electoral, al controlar un flujo de recursos financieros para construir y obtener rédito político. Su mantenimiento fue una condición necesaria para ganar espacio de

[16] En 1988 el gobernador peronista de Mendoza, José Octavio Bordón, y el diputado nacional de la UCR por la misma provincia, Hugo Socchi, redactaron un proyecto de ley que tenía como objetivo crear un nuevo y único sistema de promoción industrial para todo el país, que significaba un tiro de gracia para el régimen de las 'cuatro provincias' (Guiñazú, 2022, p. 153)

[17] El expediente 77/90 fue una denuncia presentada por los dirigentes Arturo Petrino y Juan José Laborda Ibarra en la cual acusaban a los hermanos Rodríguez Saá, familiares y dirigentes de enriquecimiento ilícito. Comparaban las declaraciones juradas antes de gobernar la provincia y unos años después, mencionaban empresas constructoras y de medios monopólicas asociadas al gobernador, compra de vehículos y de propiedades por parte de familiares cercanos al poder (Wiñazki, 1995)

maniobra, compensó la fragilidad inicial del oficialismo y habilitó su consolidación hacia 1987.

Por ende, el régimen de promoción industrial significó el principal activo del "adolfismo" (Guiñazú, 2022). La administración centralizada del mismo generó una elite partidaria emergente, autónoma y modernizante. Al ser el medio crucial para formar alianzas políticas y sociales, Adolfo Rodríguez Saá movilizó y articuló los intereses provinciales en defensa de la promoción industrial. Los beneficios tangibles permitieron lograr aliados sociales extrapartidarios entre los estratos sociales más altos y entre las clases medias (Guiñazú, 2022).

Durante la reducción y los recortes que el gobierno nacional aplicó al régimen de promoción industrial entre 1988 y 1991, el gobernador planteó que la "única bandera de San Luis" era la industrialización, en tanto derecho histórico (Guiñazú, 2022). Su permanencia fortaleció al gobierno provincial para lidiar con las medidas fiscales restrictivas y las reformas del estado puestas en marcha en 1992 (Pacto Federal) y 1993 (Pacto Fiscal). Además se produjo la emergencia de una nueva clase trabajadora en los principales centros urbanos y transformaciones socioeconómicas en distritos rurales, pero la configuración de una burguesía industrial subnacional significó un aspecto marginal del proceso.

La autora concluye que los subsidios industriales no explican por sí mismos el éxito de San Luis en su adaptación al nuevo modelo de ajuste estructural. La articulación entre promoción industrial y las estrategias políticas llevadas a cabo por el partido justicialista local permitieron la adaptación a los cambios impuestos desde el gobierno nacional y consolidaron un estado provincial de partido dominante (Guiñazú, 2022).

6. Consideraciones parciales

El proceso de reforma constitucional desarrollado entre 1986 y 1987 transformó las bases del diseño político de la provincia. El esquema de poderes vivió un desplazamiento en favor del ejecutivo. Los trabajos académicos referidos al tema[18] coinciden en presentar la concentración de poderes en la figura del gobernador como la consecuencia histórica principal del proceso.

La posibilidad de reelección indefinida abrió las puertas para que Adolfo Rodríguez Saá pudiera continuar en el máximo cargo del poder ejecutivo. Como candidato a gobernador obtuvo victorias electorales durante cinco periodos consecutivos -1983, 1987, 1991, 1995 y 1999-, marcando un precedente histórico a nivel nacional. El control de la sucesión habilitó un proceso de acumulación de poder en la figura de

[18] Suarez Cao (2001); Samper (2015); Trocello y Marchisone (2009); Guiñazú (2022)

Rodríguez Saá que constituye un elemento insoslayable para el análisis de la historia política reciente de la provincia.

Por tanto, el proceso político iniciado en 1983 y consolidado a partir de 1987 en la provincia de San Luis ha sido caracterizado como gobierno monocolor a pesar del bicameralismo (Suarez Cao, 2001), como gobierno neopatrimonialista (Trocello y Marchisone, 2009) y como Estado provincial con partido dominante (Guiñazú, 2022). Desde nuestra perspectiva, sostenemos que el reordenamiento institucional derivado de la reforma fue la consecuencia de un conflicto político que emergió en un contexto de escenario electoral en disputa. Más allá de las intencionalidades hegemónicas de la coalición liderada por el gobernador Adolfo Rodríguez Saá y de las estrategias utilizadas para tal fin durante la crisis de 1986, la fragmentación opositora dio paso a un pacto entre los partidos que habilitó una dinámica electoral en la que el oficialismo obtuvo las mayorías necesarias para inclinar la reforma según sus intereses de continuar en el poder, teniendo en la figura del gobernador una centralidad determinante para comprender los años subsiguientes. La primera reelección consolidó el liderazgo, la conducción y el control político no solo del partido, sino también del Estado, por parte de la coalición encabezada por Rodríguez Saá. Frente a una oposición desintegrada a nivel local y cada vez más desgastada a nivel nacional[19], el gobernador de San Luis pudo ordenar las filas justicialistas bajo su mando, consolidando su autoridad dentro la estructura partidaria. El establecimiento de un orden formal constitucional legitimaba el proceso de construcción de dominación política que durante décadas no encontraría rivalidad electoral dentro de la provincia.

En consonancia con lo anterior, las transformaciones demográficas, económicas y laborales generadas a partir del establecimiento de industrias beneficiadas por el régimen de promoción significaron una relación directa entre gobierno provincial y éxito económico. En términos de Bianchi (2016) la industrialización rentista condensó en el poder del gobernador la posibilidad de distribuir beneficios impositivos entre actores económicos industriales, ampliando la influencia económica del Estado provincial. A su vez, la promoción industrial implicó el clivaje desde el cual el gobierno provincial pudo articular estrategias políticas relacionadas con la ampliación de alianzas, de sus bases electorales y de su posicionamiento como defensor principal de la “única bandera de San Luis”.

La reelección indefinida consolidó la posición de la familia dominante en la coalición gobernante, al mismo tiempo que profundizó la suerte del principal partido de oposición, al relegarlo a un plano subordinado en el espacio político sanluiseño. El

[19] La UCR no pudo lograr la reelección presidencial en 1989.

último contrincante electoral podía estar en los sectores conservadores de la política provincial, pero sus dirigencias fueron incorporadas al esquema de gobierno a principios de la década del noventa. Para dicha época parecían no existir demandas sociales o escándalos políticos que pudieran erosionar el poder consolidado por la coalición adolfista. En la última década del siglo XX la centralidad económica del Estado provincial, la concentración de poder en la familia gobernante y el rol de la industria configurarían los retazos de un transformado orden social.

Referencias bibliográficas

Almaraz, María Gabriela (2010), "Ambición política por la reelección en las provincias argentinas", Revista SAAP. Vol. 4, núm. 2, noviembre, 2010, pp. 191-226, Buenos Aires, Argentina.

Ansaldi, Waldo y Giordano, Verónica (2012), *América Latina: la construcción del orden*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ariel

Azpiazu, Daniel (1988) "La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial 1974-1987". En: CEPAL, Oficina en Buenos Aires (Buenos Aires). Documento de Trabajo Nº 27, Mayo.

Basualdo, Eduardo (2009) "Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas". En: ARCEO, Enrique y BASUALDO, Eduardo (comps.). *Los condicionantes de la crisis en América Latina*. Bs. As.: CLACSO

Bianchi, Matías (2016), "Territorio, poder y desarrollo: la articulación de políticas industriales en San Luis y Rafaela". En: Mauro, S.; Ortiz de Rozas, V.; Paratz, M. (2016), *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y problemas* - 1a ed. compendiada. - Ciudad de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Fernández, Julio y Suarez, Mariano (2015), "Aportes para el estudio del periodo histórico 1973-1976 en San Luis", ponencia presentada en las IV Jornadas de Historia de San Luis. Universidad Nacional de San Luis.

Guiñazú, María Clelia (2022), *El federalismo argentino en tiempos de ajuste. Política y desarrollo en San Luis (1983-1999,* Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prometeo.

Menéndez, Néstor Pedro (1994), *Breve historia de San Luis*, San Luis: Centro de Estudios del Pensamiento Argentino.

Pavón Pereyra, Enrique (1992), *San Luis. Sus hombres, su historia, su cultura*, Gobierno de la Provincia de San Luis.

Samper, Omar (2008), "Construcción del poder político en el peronismo de la provincia de San Luis. Fundamentos ideológicos-discursivos de la reelección indefinida del gobernador en la Convención Constituyente de 1987". V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata.

Samper, Omar (2015), La arquitectura del régimen político en la reforma de la Constitución de la provincia de San Luis, (1986-1987)", tesis de Maestría en Sociedad e Instituciones, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de San Luis.

Suarez Cao, Julieta (2001), "Innovaciones Constitucionales Provinciales: los casos de San Luis y Tucumán", en: V Congreso Nacional de Ciencia Política Sociedad Argentina de Análisis Político, 14-17 de Nov.

Trocello, M. G.; Marchisone, M. A. (2009), La Dominación Partidaria y la Concentración de Poder Político: El Caso de la Provincia de San Luis. En: *La diversidad de los Sistemas de Partidos Provinciales en la Argentina*. Rosario: Editorial Otra Ciudad, 2009. p. 105-136.

Wiñazki, Miguel (1995), *El último feudo*, Buenos Aires, Planeta - Ediciones Temas de Hoy