

Atenuando Disparidades Productivas Territoriales: Financiamiento de Infraestructura en Agrupamientos Industriales

En el marco del Plan de Desarrollo con Equidad Territorial, el presente informe se propone analizar los agrupamientos industriales y su capacidad para favorecer la generación de empleo, agregar valor en origen y desarrollar encadenamientos productivos locales. El objetivo último es determinar si los proyectos de infraestructura en agrupamientos industriales son elegibles para ser financiados a través del Programa Provincial de Desarrollo.

Junio 2015



HACIA UN
PLAN DE DESARROLLO

equidad y territorio

Autoridades

Gobernador

Dn. Daniel Osvaldo Scioli

Ministra de Economía

Lic. Silvina Batakis

Subsecretario de Coordinación Económica

Lic. Agustín Lódola

Director Provincial de Programas de Desarrollo

Lic. Martín Pollera

Equipo de Trabajo

Coordinador

Lic. Mauro Álvarez

Lic. Olga Muíño

Lic. Emiliana Gisande

Lic. Carolina Bosnic

Lic. Silvina Brown

Resumen Ejecutivo	2
Introducción	4
Enfoques Teóricos	5
1. El enfoque de la Economía Clásica.....	5
2. El enfoque de la Aglomeración Sectorial.....	6
3. El enfoque de la Aglomeración Regional.....	6
4. El enfoque de las Interacciones.....	6
5. El enfoque de los Distritos Industriales y Eficiencia Colectiva.	6
6. Los Agrupamientos Industriales en la actualidad.....	8
Los Agrupamientos Industriales en Argentina	9
1. Normativa Vigente.....	9
2. Cantidad y Localización Nacional.....	9
Los Agrupamientos Industriales en la Provincia de Buenos Aires	11
1. Normativa Vigente.....	11
2. Cantidad y Localización Provincial.....	12
3. Situación de los Agrupamientos de la Provincia.....	14
Perspectivas territoriales de los Agrupamientos Industriales	15
Conclusiones	17
Bibliografía	19

Resumen Ejecutivo

Los Agrupamientos Industriales (AI) son la materialización de los conceptos abstractos (concentración de firmas, formación de clusters productivos, y economías de aglomeración) que ha desarrollado la teoría sobre la materia. Cabe destacar que el término Agrupamientos Industriales es una generalización que refiere a diversos tipos de concentración de firmas (Área Industrial, Parque Industrial (PI), Sector Industrial Planificado (SIP), etc.), en un ámbito territorial en el que se brinda una dotación básica de infraestructura para el desarrollo industrial, fomentando la agregación de valor y la generación de empleo local, y favoreciendo la planificación urbana y las complementariedades productivas.

Aunque el sector industrial atravesó una etapa de retroceso y desinversión en el país entre 1975 y 2002, hoy se encuentra ante un fuerte período de reindustrialización que se viene potenciando desde hace más de diez años. Esto se refleja no solo a nivel nacional, donde se cuenta con un total de 371 AI distribuidos en todo el territorio, sino también en la provincia de Buenos Aires, donde hacia fines de los '80 existían 31 AI, en los '90 se formaron 13 más, desde el año 2000 al 2006 otros 11, y, finalmente, desde 2007 a la fecha se han creado 77 agrupamientos, alcanzando en la actualidad un total de 132.

Este proceso fue acompañado por la definición de un conjunto de leyes y normas que regulan la formación y funcionamiento de los agrupamientos. Las mismas van desde la Ley de Ordenamiento Territorial del año 1977, que exige a los municipios delimitar las zonas industriales; hasta la ley 13.744 de Agrupamientos Industriales promulgada en 2007, que establece el régimen de creación y funcionamiento de estos establecimientos.

En este marco, la Provincia posee hoy 132 agrupamientos que disponen de norma de creación, y se distribuyen principalmente en las áreas Centro Norte, Centro Sur, Norte, y Periurbano Oeste. En cuanto a su conformación, el 64% de los agrupamientos son de iniciativa oficial y el 29% privada; sin embargo, cuando se observa con mayor detalle, surge que el 64% de los PI son privados y se localizan en las áreas industriales, mientras que el 80% de los agrupamientos de las áreas agropecuarias son SIP de origen oficial.

Cabe destacar que si bien se ha logrado incrementar la cantidad de Agrupamientos Industriales en los últimos años, muchos de ellos aún tienen deficiencias en su infraestructura, principalmente en cuanto a una adecuada provisión de servicios para la actividad industrial. Otra contingencia es la falta de suelos aptos para la localización de los agrupamientos, así como también la necesidad de relocalizar empresas instaladas en zonas no planificadas.

A pesar de las necesidades mencionadas, los agrupamientos constituyen espacios deseables porque generan dinamismos en los procesos de agregación de valor, favorecen la planificación urbana, generan encadenamientos productivos, desarrollan tecnología y amplían así la capacidad productiva. En consecuencia los AI benefician la radicación de industrias, que luego demandarán mano de obra local.

Desde el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires se entendió que debían acompañarse los esfuerzos que se estaban realizando desde el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología y otros organismos provinciales y nacionales, coordinando acciones y políticas con los mismos en pos de fortalecer esta política industrial. Por tal motivo, en el marco del Programa Provincial de

Desarrollo (PPD), se está aportando financiamiento para mejorar la infraestructura de los Agrupamientos Industriales, tales como provisión de energía eléctrica, gas, desagües pluviales, calles internas, etc., bajo la visión de que esta iniciativa coadyuvará a impulsar el desarrollo industrial, favoreciendo la generación de oportunidades de empleo y contribuyendo a transformar la matriz productiva local en esta nueva etapa de reindustrialización que estamos transitando en este nuevo siglo.

Introducción

La Subsecretaría de Coordinación Económica se encuentra avanzando en la formulación de un Plan de Desarrollo con Equidad Territorial (PDET). En ese marco, se definió que uno de sus objetivos debería ser atacar los desequilibrios regionales, en particular en lo que hace a la enorme diferencia que existe en relación a la densidad poblacional a lo largo y ancho del territorio.

En ese contexto, y con el objetivo de contribuir al arraigo en las áreas en fuerte proceso de expulsión de población, se privilegiaron las migraciones netas negativas como indicador de la falta de oportunidades locales, asociando esa carencia a la estructura productiva fuertemente agropecuaria de dichas áreas.

En ese marco, la Dirección Provincial de Programas de Desarrollo está abocada al estudio de políticas productivas que puedan mitigar dichos desequilibrios, favoreciendo la agregación de valor en origen, la generación de empleo local y la posibilidad de desarrollar encadenamientos productivos que permitan ser un instrumento de transformación de la matriz productiva.

En este trabajo se aborda el caso de los Agrupamientos Industriales, con el objetivo último de definir si el fortalecimiento de esta política a través del financiamiento de sus necesidades de infraestructura, es susceptible de ser afrontado con el Programa Provincial de Desarrollo, teniendo en cuenta el redireccionamiento de esta herramienta hacia proyectos de infraestructura asociada a la producción.

El estudio se desarrolla de la siguiente manera. En primer lugar, se exponen las principales teorías que han abordado el estudio de la concentración de firmas. Seguidamente, se analizará la situación en Argentina, describiendo la normativa vigente y la distribución espacial de los agrupamientos. A continuación, se analiza la situación de la provincia de Buenos Aires, su legislación en la materia, la evolución de la distribución territorial de los agrupamientos, y el estado actual de los mismos. Luego se detallan las perspectivas del sector, y finalmente, se expondrán los motivos por los que la iniciativa de financiar obras de infraestructura en Agrupamientos Industriales a través de la herramienta PPD coadyuvaría a cubrir las necesidades que poseen los mismos, y se detallarán las conclusiones del estudio.

Enfoques Teóricos

1. El enfoque de la Economía Clásica

1.1. Teoría de la Interacción y los Distritos Industriales

El principal exponente de este enfoque es Alfred Marshall, quien desarrolló la “Teoría del Distrito Industrial”, en la cual la oferta de trabajo especializado, la utilización de insumos específicos y las externalidades generadas por la concentración de firmas son determinantes de la localización de una industria.

Todo éxito de los distritos industriales es producto de la “interacción”, promoviendo la difusión del conocimiento e innovación. Así, toda interacción entre las partes genera en el distrito derrames tecnológicos y economías de escala. En particular, Marshall introdujo el concepto de “atmósfera industrial” que, junto a una mutua confianza y conocimiento entre empresas, facilitarían la generación de aquellas competencias necesarias para el éxito del distrito.

1.2. Teoría de la Localización Industrial

Esta teoría intenta explicar la causa por la cual ciertas actividades se concentran en determinadas áreas, en lugar de distribuirse de manera aleatoria y uniforme por el territorio. Explica que los costos de transporte, al incidir en el costo final de producto, determinan en gran parte la localización de la actividad, por lo que algunas optarán por situarse cerca de sus mercados de abastecimiento o de los recursos naturales que utilice. De esta manera, las interdependencias entre la materia prima y el producto elaborado se coordinan en una misma ubicación, integrándose verticalmente todo el proceso. Weber (1929) denominó “economías de aglomeración” a aquellas que experimentan las firmas producto de la concentración espacial, mientras que Hoover (1937) distingue entre “economías de localización” y “economías de urbanización”, por ser las primeras generadoras de externalidades producto de la proximidad entre empresas y las segundas asociadas a externalidades producto de los beneficios de la urbanización en general.

2. El enfoque de la Aglomeración Sectorial

Este enfoque encuentra su fundamento en la Teoría del Crecimiento, donde el crecimiento se explica por la acumulación de un recurso específico: el Capital Humano, generador de fuertes externalidades y factor de expulsión/atracción de trabajadores y capital físico. La importancia de la acumulación de capital humano como factor específico de las actividades de la región, radica en que el mismo presenta ciertas características de bien público, a saber: es específico de cada individuo pero no es rival: el consumo por parte de una persona, no afecta el nivel de consumo de otra. De esta manera, a las empresas les es beneficioso interactuar y compartir su saber científico en lugar de competir, por lo que conforman *clusters* en un campo específico, apropiándose de las externalidades del capital humano.

3. El enfoque de la Aglomeración Regional

Este enfoque es conocido también como “la nueva geografía económica” e intenta explicar por qué ciertas actividades se concentran en una determinada región y no en otra. Principalmente, hace hincapié en los costos de producción y la cercanía a los mercados. En particular, los costos de transporte serán determinantes a la hora de establecer los salarios de los trabajadores, por lo que se asocian al fenómeno de la movilidad laboral: las regiones que poseen menores costos de transporte, pueden trasladar este diferencial a mejores salarios, atrayendo de esta manera una cantidad superior de trabajadores. Producto del aumento poblacional en la región, el mercado en la misma se expande, retroalimentando el círculo: se acortan las distancias hacia los mercados, se reducen los costos de transporte, mejoran los salarios, se atrae población y se expande el mercado, reduciéndose aún más las distancias y aumentando la concentración espacial, que puede producir, por un lado, eslabonamientos de demanda donde las empresas de los primeros eslabones de la cadena se sitúan próximas a quienes les compran insumos y eslabonamientos de costos, donde las empresas de los últimos eslabones se benefician por la proximidad a sus oferentes.

4. El enfoque de las Interacciones

Este enfoque plantea que la aglomeración y el crecimiento se refuerzan mutuamente. El crecimiento generado por la innovación promueve que las actividades económicas se aglomeren, lo que produce que los futuros costos de innovación disminuyan, se incremente el crecimiento y el proceso se refuerce, generándose una causalidad entre mayor crecimiento y mayor concentración espacial. Son la incorporación de la innovación y el consecuente progreso técnico, los que dan lugar a un proceso acumulativo de crecimiento que posibilita el nacimiento del clúster. La aglomeración espacial, producto de la innovación, genera diferenciales en los niveles de ingreso, por lo que se ha demostrado que una economía con elevada aglomeración tiende a crecer con mayor celeridad.

5. El enfoque de los Distritos Industriales y Eficiencia Colectiva.

5.1. Economías Externas Positivas

Este enfoque entiende a la eficiencia colectiva *pasiva* como el producto de las externalidades positivas: son los ahorros que obtiene una empresa por acciones llevadas a cabo por otra. Dada la imposibilidad de incorporar todos los costos y beneficios de una actividad, se generan derrames hacia otras, tal como sucede con la inversión en capital humano comentada anteriormente.

5.2. Acción Conjunta

La acción conjunta es, bajo este enfoque, la que genera la eficiencia colectiva *activa*, donde la decisión de actuar de una manera es deliberada por las empresas del clúster. Es decir, estas últimas cooperan entre sí, por ejemplo, intercambiando información, generando ventajas competitivas, fortaleciendo instituciones y propiciando ambientes de innovación y creación.

Cuadro 1

Cuadro comparativo de los enfoques teóricos sobre Agrupamientos Industriales.

	Economía Clásica		Aglomeración Sectorial	Aglomeración Regional	Enfoque de las Interacciones	Distritos Industriales y Eficiencia Colectiva	
	Teoría de la Interacción y los Distritos Industriales.	Teoría de la Localización Industrial				Economías Externas Positivas	Acción Conjunta
Factores Determinantes de la Localización	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de trabajo especializado • Insumos específicos • Externalidades por concentración 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de transporte • Integración vertical 	<ul style="list-style-type: none"> • Capital Humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de producción • Cercanía a mercados • Costos de transporte • Salarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación • Progreso técnico 	<ul style="list-style-type: none"> • Externalidades positivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión deliberada de cooperación
Conceptos Claves	<ul style="list-style-type: none"> • Interacción como Juego Repetitivo • Atmósfera Industrial (Marshall) 	<ul style="list-style-type: none"> • Economías de Aglomeración (Weber), • Economías de Localización, (Hoover) • Economías de Urbanización, (Hoover) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capital Humano como Bien Público (no rival en el consumo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Geografía Económica • Movilidad Laboral • Eslabonamientos de Demanda y Costos 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento y Concentración Espacial 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia Colectiva Pasiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia Colectiva Activa
Breve Descripción	<p>Se eleva la confianza, producto de la interacción, se reducen los costos de transacción y coordinación. Se promueve el conocimiento y la innovación, generándose derrames tecnológicos y economías de escala para el éxito del distrito.</p>	<p>Las actividades se localizan cerca de sus mercados de abastecimiento, reduciendo así costos de transporte. Se coordina en la misma ubicación la interdependencia de la materia prima y el producto elaborado (integración vertical del proceso productivo).</p>	<p>Crecimiento por acumulación de un recurso específico, que expulsa/atrae trabajadores: el capital humano. Las empresas interactúan y comparten su saber científico, no compiten.</p>	<p>Al acortarse la distancia hacia los mercados, se reducen los costos de transporte. Se traslada dicho diferencial a mejores salarios, atrayendo una cantidad superior de trabajadores y aumentando la concentración espacial.</p>	<p>El clúster nace gracias a un proceso acumulativo de crecimiento por incorporación de innovación. Se generan diferenciales en los niveles de ingreso, demostrando que una economía con elevada aglomeración tiende a crecer con mayor celeridad → refuerzo mutuo de la aglomeración y el crecimiento.</p>	<p>Una empresa se beneficia por acciones llevadas a cabo por otra.</p>	<p>Las empresas se benefician conjuntamente, por decidir cooperar entre sí. Intercambian información y propician ambientes de innovación y creación.</p>

6. Los Agrupamientos Industriales en la actualidad

De las teorías revisadas surge que la competitividad de la empresa es potenciada al concentrarse junto a otras empresas en un mismo espacio, ya que se generan externalidades, se contribuye a la disminución de los costos producción y de transporte, y aumenta la información disponible, ahora compartida.

En la actualidad, las economías de aglomeración han sido materializadas en Agrupamientos Industriales. La radicación de Parques Industriales tiene dos objetivos principales:

1. Urbanístico: Desplazar a la industria de los centros urbanos, reduciendo los niveles de contaminación.
2. Desarrollista: Creación de empleo, generación de atracción territorial e incentivos a la radicación de industrias.

A su vez, se busca con ellos mejorar la eficiencia de PyMEs, potenciar sinergias producto de la localización común, fomentar la agregación de valor y la generación de empleo local, fortaleciendo el vínculo entre el empleo industrial y el residente local, y finalmente, contribuir al desarrollo industrial como así también a la preservación del medio ambiente.

Entre las ventajas que este tipo de agrupamiento brinda, pueden mencionarse: el acceso a dotación básica de infraestructura (redes de agua, electricidad, teléfonos, calles y desagües pluviales y cloacales), mayor complementariedad productiva, desarrollos de economías de red y aprovechamiento de economías de escala.

Los Agrupamientos Industriales en Argentina

Luego de casi tres décadas de aplicación de políticas neoliberales, que implicaron la destrucción de muchos sectores industriales, a partir del 2003 se inició un proceso de reindustrialización, donde la política de desarrollo de Agrupamientos Industriales jugó un papel importante, como se ve reflejado en la elevada demanda de predios aptos para la radicación industrial en regiones donde se producen las materias primas, principalmente del agro y la minería.

Sumado a esto, para seguir ampliando la capacidad productiva, y cubrir la demanda de la industria nacional de más y mejores espacios que faciliten el crecimiento de la producción con valor agregado y el aumento de la competitividad de las empresas, es que se puso en marcha el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario.

1. Normativa Vigente

Como se mencionó, el Decreto Nacional N° 915/2010 crea el “*Programa Nacional para el Desarrollo de los Parques Industriales Públicos del Bicentenario*” para profundizar el desarrollo industrial en la República Argentina. Este dispuso la creación del Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI), en el ámbito de la Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL), dependiente del Ministerio de Industria, con el objeto de contar con una base de datos estadísticos actualizada que permita disponer de la oferta detallada de predios aptos para la radicación industrial en todo el país, como así también la nómina de las empresas instaladas, de manera de facilitar centralización y difusión de la información.

A los fines de complementar dicha base de datos, las Provincias y los Municipios, deben informar al RENPI, los beneficios y/o cualquier tipo de subvención que otorgan a empresas ya radicadas en sus Parques Industriales Públicos.

Además, aquellos parques que se registran en el RENPI pueden acceder a los siguientes beneficios:

- Bonificación parcial de la tasa nominal anual que establezcan las entidades financieras por préstamos a otorgarse en el marco del presente Programa, para financiar de obras de infraestructura.
- Aportes No Reintegrables a los Parques Industriales Públicos, para la realización de obras de infraestructura intramuros, como también la realización, a través del Ministerio De Planificación Federal, de obras de infraestructura extramuros.

Cabe aclarar que este Decreto es complementario de la legislación de cada Provincia, y que podrán acceder a los beneficios descritos, aquellos agrupamientos que hayan sido aprobados bajo la respectiva norma provincial. Más adelante se expondrá el marco legal de la provincia de Buenos Aires.

2. Cantidad y localización nacional

Tras el fin de la convertibilidad, la Argentina contaba con un total de 80 Agrupamientos Industriales que albergaban cerca de 1.500 empresas, lo que significaba algo menos de 80 mil puestos de trabajo.

Actualmente existen 371 AI, donde operan más de 7.500 empresas, en su mayoría pequeñas y medianas, generadoras de más de 230 mil puestos de trabajo¹. De los mismos, en el RENPI se encuentran registrados 155, de los cuales el 35% se localizan en la provincia de Buenos Aires, un 15% se encuentra en la provincia de Santa Fe, y en Entre Ríos otro 10%. El 40% restante se distribuye en 17 provincias.

Cuadro 2

Cantidad de Agrupamientos Industriales por Provincia registrados en el RENPI.

Provincia	Cantidad de Agrupamientos
Buenos Aires	55
Santa Fe	24
Entre Ríos	15
Córdoba	12
Mendoza	8
San Juan	6
Chubut	5
Chaco	4
La Pampa	4
Río Negro	4
Salta	4
Misiones	3
Neuquén	3
Tucumán	2
Catamarca	1
Formosa	1
Jujuy	1
Santa Cruz	1
Santiago del Estero	1
Tierra del Fuego	1
Total	155

Fuente: Registro Nacional de Parques Industriales.
Ministerio de Industria de la Nación.

¹ Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la inauguración del 133° período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional (www.casarosada.gob.ar)

Los Agrupamientos Industriales en la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires también se vio afectada por el proceso de desindustrialización, y posterior reindustrialización descrito anteriormente. Una manera de evidenciarlo es observar la evolución de la cantidad de normas de creación ² de Agrupamientos Industriales, que si bien creció en todos los períodos, se corrobora que es un proceso que se ha fortalecido principalmente en los últimos 12 años. En consecuencia, entre inicios de los ´70 y hasta fines de los ´90 se crearon en la Provincia 44 AI, desde principios de la década del 2000 hasta el 2007 se establecieron otros 11, y finalmente, desde el año 2008 a la fecha se han formado 77 más, alcanzando un total de 132 AI que en la actualidad cuentan con Decreto o Disposición de creación.

1. Normativa vigente

La legislación provincial reúne un conjunto de normas que regulan la formación, localización y funcionamiento de los Agrupamientos Industriales que se encuentran en el territorio de la Provincia.

Inicialmente la normativa se ocupó de la organización del territorio en los municipios, así es que el Decreto Ley N° 8912/77 de *Ordenamiento Territorial* establece que éstos deben delimitar sus zonas Urbanas y Rurales, y aquellas Zonas Complementarias de uso específico, que deben ser circundantes a las Urbanas. Dentro de este último grupo, se define a la Zona Industrial como aquella destinada a la localización de industrias agrupadas. En este sentido, al decidir la localización de una industria se debe tener en cuenta los efectos sobre el medio ambiente, las conexiones con la red vial principal, la provisión de energía eléctrica, desagües industriales y agua potable.

A partir del año 1983, la Ley N° 10.119 establecía el régimen de creación de los Parques Industriales y Sectores Industriales Planificados. En el año 2007 la Ley N° 13.744, deroga la anterior y establece el régimen de creación y funcionamiento de *Agrupamientos Industriales*. Según la misma, se entiende por Agrupamientos Industriales aquellos predios habilitados para el asentamiento de actividades manufactureras y de servicios, dotados de infraestructura, servicios comunes y equipamiento apropiado para el desarrollo de tales actividades. A diferencia de la norma anterior, que solo admitía PI y SIP, ésta permite la creación de nuevas configuraciones que permiten adaptarse mejor a las necesidades de desarrollo industrial de los AI. Estas son³:

- a) **Parque Industrial:** es una porción delimitada de la Zona Industrial, diseñada y subdividida para la radicación de establecimientos manufactureros y de servicios, dotada de infraestructura, equipamiento y servicios. Puede ser de origen público o privado, y se constituye por decreto provincial una vez finalizadas todas las obras.
- b) **Sector Industrial Planificado:** terreno urbanizado y subdividido en parcelas, dotado de infraestructura y servicios públicos básicos, como así también de servicios e instalaciones comunes necesarios para el establecimiento de plantas industriales. El decreto de creación se otorga aún cuando no se encuentren todas las obras finalizadas. Esta modalidad permite diferir las obras en el tiempo para incentivar la inversión pública municipal.

² Dentro de las normas de creación se incluyen los Decretos y Disposiciones provinciales.

³ En el Anexo se presenta una tabla comparativa de los diferentes tipos de agrupamientos.

- c) **Área de Servicios Industriales y Logística:** son agrupamientos de servicios complementarios para las industrias que pueden constituirse de manera independiente, o como parte de otro tipo de AI. Demanda una categoría ambiental inferior a la de los AI descritos previamente, más limitada, lo cual hace más sencilla su creación dado que no requiere un decreto.
- d) **Incubadoras de Empresas:** es aquel espacio físico diseñado para el asentamiento transitorio de microempresas o pequeñas empresas manufactureras o de servicios. Puede localizarse en forma independiente o dentro de otro agrupamiento industrial, incluyendo aquellas microempresas o pequeñas relacionadas con la incubadora de empresa, en tanto se haya excedido el espacio físico destinado a su funcionamiento. Tiene como objetivo desarrollar y apoyar en los primeros pasos a los pequeños emprendedores.
- e) **Unidades Modulares Productivas:** son espacios para instalaciones vinculadas a procesos tecnificados, que podrán ubicarse en áreas rurales y/o complementarias (zonas industriales y/o mixtas), siempre vinculados a caminos de acceso o rutas. Esta configuración es a medida de las localidades del interior, con menos de 8.000 habitantes, se orienta al desarrollo de proyectos agrícolas y apoya las etapas iniciales de los mismos.

Para crear un AI se debe presentar un proyecto, el cual es evaluado por la Autoridad de Aplicación de la Ley, en la actualidad el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología. La solicitud puede ser realizada por una persona Jurídica, una Asociación Gremial Empresaria o por un Municipio, la Provincia o y/o el Gobierno Nacional. En este sentido, y de acuerdo al origen de la iniciativa, se clasifican los agrupamientos como oficiales, privados o mixtos (iniciativa conjunta del gobierno y privados), con excepción de los SIP, que solo pueden ser oficiales o mixtos.

Los agrupamientos oficiales pueden tener como denominación el nombre del Partido o Localidad en que se sitúen, mientras que ningún AI privado o mixto puede tener como denominación el nombre del Partido o Localidad en que se lo emplace, excepto que coincida con el nombre de la persona jurídica que lo promueve.

Además de lo expuesto, los AI de la Provincia disponen de programas como “Fuerza Parques”, creado en el marco del programa Fuerza Productiva, que otorga financiamiento a tasa subsidiada para hasta el 100% de la inversión destinada a la relocalización de PyMEs en AI, o ampliación de las que ya se encuentren en ellos.

2. Cantidad y Localización Provincial

Como se mencionó previamente, existen en la actualidad un total de 132 AI que disponen de norma de creación. De ese total, 58 son Parques Industriales y 72 son Sectores Industriales Planificados (SIP), y además cuentan con disposición previa dos Áreas de Servicios Industriales y Logística (ASIL).

Sin embargo, la creación de tales agrupamientos no fue lineal a lo largo del tiempo, sino que se acentuó en los últimos años. Tal es así que, hacia fines de los ´80 existían en la Provincia 31 AI, la mayoría se ubicaba en las áreas agropecuarias, principalmente Centro Norte, Norte y Centro Sur. Con respecto a las áreas del Conurbano y Periurbano, solo el Periurbano Oeste contaba con un Parque, el de Pilar.

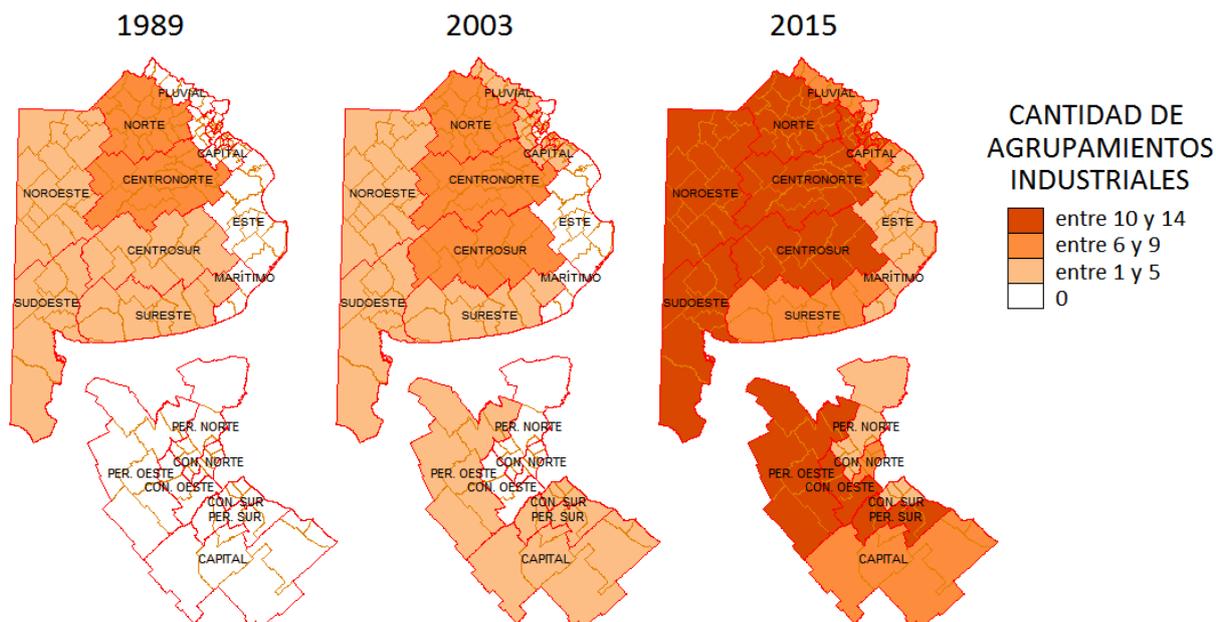
Desde principios de los ´90 hasta el 2003, se crearon 19 nuevos agrupamientos, de los cuales 11 se localizaron en las áreas industriales, y el resto en las del interior de la Provincia. En síntesis, las

áreas con mayor cantidad de AI seguían siendo Centro Norte, Norte, Centro Sur y Noroeste, de hecho reunían el 54% del total de la Provincia, y en su mayoría se trataba de Sectores Industriales Planificados.

Finalmente, desde el año 2004 a la fecha se han formado 82 AI, particularmente desde el 2007 se crearon 77, alcanzando un total de 132. En cuanto a la localización territorial actual de los mismos, las áreas que concentran la mayor cantidad de agrupamientos son Centro Norte, Centro Sur, Norte, y Periurbano Oeste.

Ilustración 1

Evolución de la Distribución Territorial de Agrupamientos Industriales de la Provincia (1973-2014)



Se pueden destacar las siguientes características de la conformación actual de AI:

- el 64% de los agrupamientos son de iniciativa oficial, y el 29% privado,
- el 80% de los agrupamientos de iniciativa oficial se encuentran en las áreas del interior,
- el 80% de los agrupamientos de las áreas principalmente agropecuarias son SIP,
- el 75% de los agrupamientos de las áreas más industrializadas son PI,
- el 64% de los PI de la Provincia son Privados, y todos se encuentran en las áreas industriales.

Por otra parte, si se observa la cantidad de empresas en AI, de un total de 1.906 relevadas, el 33% las reúnen solo dos áreas, Periurbano Sur y Periurbano Oeste. En este sentido, cabe mencionar que el 54% de las empresas se encuentran en las áreas industriales. De las áreas agropecuarias, se destacan la Norte y Centro Sur, que en conjunto suman el 22% de las empresas radicadas en agrupamientos.

En resumen, se puede ver que la inversión privada se concentra en las áreas donde se encuentran los grandes centros de consumo, que a su vez son las más industrializadas de la Provincia, y en ellas se concentra también la mayor cantidad de empresas radicadas en AI. Otro punto a destacar

es que, como la mayoría de los agrupamientos que allí se desarrollan son Parques Industriales, la dotación de infraestructura es más completa que en los AI de las áreas del interior.

Por otra parte, se ve claramente el rol activo del Estado en aquellas áreas agropecuarias del interior, cubriendo la brecha de infraestructura que genera la ausencia de inversión privada, e incentivando el desarrollo industrial, mediante la creación de espacios aptos para atraer la radicación de nuevas industrias. Aquí es donde también se observa la importancia del Estado, no solo interviniendo en el mercado cuando aparece una “falla”, sino también creando mercados donde por si solos no se generan, aportando la inversión inicial para que luego el privado la complemente.

El fin de esta política es generar oportunidades laborales en origen y evitar el desarraigo, a la vez que promover la integración de las cadenas de valor, reducir los costos de transporte y logística, y favorecer la integración del entramado social y la sustitución de importaciones.

3. Situación de los Agrupamientos de la Provincia

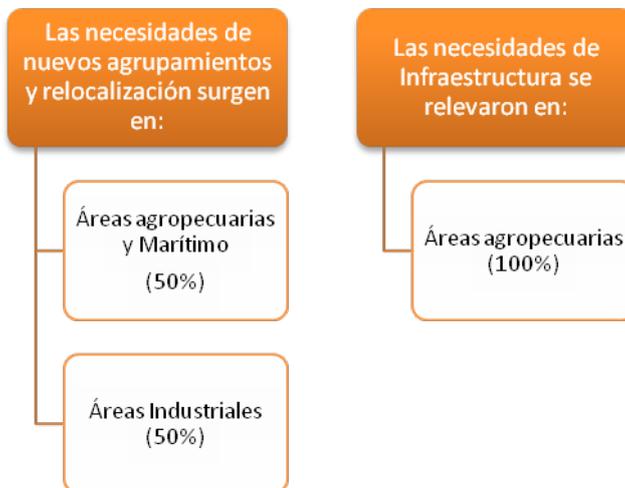
En el marco del PDET se está llevando a cabo un relevamiento territorial en cada uno de los municipios de la Provincia, que tiene como objetivo tomar conocimiento de todas las obras municipales que hoy se encuentran en cartera vinculadas al desarrollo regional, y las demandas del sector privado en relación a esta misma problemática.

En este contexto, se identificaron dos tipos de proyectos referidos a los AI. Por un lado, surge la necesidad de seguir creando agrupamientos con el objetivo de atender dos tipos de problemáticas: la del bajo desarrollo productivo y la de ordenamiento territorial. Por otro lado, se evidenció la necesidad de seguir fortaleciendo la infraestructura de los ya existentes, en particular dotarlos de una adecuada provisión de servicios como gas, luz y agua.

Finalmente, en el siguiente cuadro se muestra como se distribuyen dichas necesidades entre las distintas áreas de la Provincia. Se puede ver que las demandas de nuevos agrupamientos se presentan tanto en áreas industriales como agropecuarias. Sin embargo, las demandas de infraestructura se relevaron principalmente en las áreas agropecuarias del interior.

Cuadro 3

Distribución de las necesidades relevadas por tipo de área.



Fuente: Relevamiento Municipal - Plan de Desarrollo con Equidad Territorial.

Perspectivas territoriales de los Agrupamientos Industriales

Los Agrupamientos Industriales son espacios deseables debido a que promueven el desarrollo industrial de las áreas que cuentan con ellos. Esto se debe a que son factores de atracción de empresas industriales, principalmente PyMEs, puesto que disponen una dotación de infraestructura y redes de servicios públicos aptos para la actividad industrial. Además, por lo general, se encuentran localizadas estratégicamente, con fácil acceso a las principales rutas.

Asimismo, la concentración de firmas posibilita la integración de las cadenas de valor en el tejido industrial, una mayor complementariedad productiva y un intercambio de información entre empresas, instituciones e individuos. En consecuencia, se fortalece la integración del entramado social, dando lugar a un ambiente creativo e innovador, con desarrollo e incorporación de nuevas tecnologías. Todo esto incrementa la competitividad de las empresas y posibilita la ampliación de su capacidad productiva, mejorando la calidad de los productos y servicios para cumplir estándares nacionales e internacionales y favoreciendo la sustitución de importaciones.

Los AI también son ordenadores territoriales porque favorecen la planificación urbana y equilibran el uso del suelo, garantizando una efectiva protección recíproca entre la actividad industrial y los restantes usos posibles de la tierra. A su vez, generan oportunidades laborales y forman mano de obra calificada.

Sin embargo, pese a haberse incrementado la cantidad de AI en los últimos años, se encuentra que muchos de ellos aún tienen deficiencias en su infraestructura, como no disponer de una provisión de servicios adecuada para la actividad industrial. Otra contingencia es la falta de suelos aptos para la localización de los agrupamientos, así como también la necesidad de relocalizar muchas empresas que quedaron instaladas en zonas no planificadas.

Además, a pesar de la gran pujanza que se ha dado al sector industrial, surgieron formas de organizar el trabajo estructuradas a través de proyectos productivos, en los cuales la informalidad persistió. Ante esta problemática los AI constituyen herramientas de integración para los sectores de la economía popular. El uso de este instrumento permitiría brindarle una mayor formalización, aumentar su participación en las distintas cadenas de valor de las que forman parte, desarrollar circuitos alternativos de comercialización y muchos otros eslabones de una cadena virtuosa, mediante el fomento de la cooperación y el asociativismo.

Finalmente, una de las características que se atribuye a los agrupamientos es que, dado que atraen la radicación de PyMEs, favorecen la generación de empleo. En este sentido, a partir de los datos del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda del año 2010, se puede ver que las pequeñas empresas son grandes demandantes de mano de obra, principalmente en las áreas del interior. En el total provincial, las empresas que ocupan menos de 25 personas, explican el 67,3% del empleo de Buenos Aires. En la siguiente tabla se mostrará cómo son estas relaciones en las distintas áreas.

Cuadro 3

Obreros o empleados del sector privado por tamaño de establecimiento. Año 2010

Áreas	Ocupación		
	Hasta 25 empleados	De 26 a 100 personas	Más de 100 personas
Noroeste	90,0%	6,9%	3,1%
Sureste	85,3%	9,7%	4,9%
Este	85,0%	7,9%	7,0%
Centro Norte	84,9%	8,8%	6,3%
Centro Sur	80,5%	11,0%	8,5%
Norte	78,2%	11,7%	10,1%
Sudoeste	70,0%	13,2%	16,7%
Marítimo	69,3%	15,7%	14,9%
Periurbano Sur	69,1%	13,2%	17,7%
Capital	68,8%	13,4%	17,9%
Conurbano Oeste	68,6%	15,0%	16,4%
Conurbano Sur	64,2%	16,1%	19,7%
Periurbano Oeste	63,1%	14,6%	22,3%
Periurbano Norte	61,6%	15,8%	22,6%
Conurbano Norte	58,9%	16,8%	24,4%
Fluvial	56,1%	13,8%	30,0%
Total Provincia	67,3%	14,4%	18,3%

Fuente: Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda 2010. INDEC

A partir del cuadro anterior, se puede deducir que las PyMEs son más influyentes en la demanda de empleo en las áreas agropecuarias que en las industriales. Si bien ocupan más del 50% del empleo en todos los casos, se puede ver que en las áreas industrializadas la demanda de empleo de las grandes empresas adquiere mayor relevancia.

En resumen, resulta de gran importancia fortalecer este tipo de espacios en aquellas áreas rezagadas del interior de la Provincia, donde la industrialización es escasa, teniendo en cuenta que los Agrupamientos Industriales son creadores de empleo calificado, favorecen el desarrollo de la actividad industrial, la inversión y la productividad, desarrollan tecnología y a partir de esto complejizan la producción. En consecuencia, estas características contribuirán al desarrollo industrial de dichas áreas.

Conclusiones

A partir del análisis realizado es posible afirmar que los Agrupamientos Industriales resultan atractivos en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo con Equidad Territorial (PDET), debido a que reúnen las siguientes características:

- Constituyen un centro de atracción para las industrias, especialmente PyMEs, que son grandes demandantes de mano de obra local, generando empleo calificado.
- Las PyMEs ocupan entre el 70% y el 90% de los empleados en las áreas agropecuarias donde se busca generar oportunidades locales.
- Además, la concentración de firmas genera encadenamientos productivos, economías de escala y de aglomeración, favoreciendo así la dinámica en los procesos de agregación de valor en origen.

En consecuencia, desde el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires se entendió que debían acompañarse los esfuerzos que se estaban realizando desde el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología y otros organismos provinciales y nacionales, coordinando acciones y políticas con los mismos en pos de fortalecer esta política industrial. Por tal motivo, en el marco del Programa Provincial de Desarrollo (PPD), se está aportando financiamiento para mejorar la infraestructura de los Agrupamientos Industriales, tales como provisión de energía eléctrica, gas, desagües pluviales, calles internas, etc., bajo la visión de que esta iniciativa coadyuvará a impulsar el desarrollo industrial, favoreciendo la generación de oportunidades de empleo y contribuyendo a transformar la matriz productiva local en esta nueva etapa de reindustrialización que estamos transitando en este nuevo siglo.

ANEXO: Características de los Agrupamientos Industriales

	Parque Industrial	Sector Industriales	Áreas de Ss. Industriales o Apoyo Logístico	Incubadora de Empresas	UMProd
Origen	Oficial, Privado o Mixto	Oficiales o Mixtos	Oficial, Privado o Mixto	Oficial, Privado o Mixto	Oficiales o Mixtos
Zona de Localización	Área Industrial	Área Industrial	Área Industrial	Áreas industriales, áreas rurales, áreas complementarias o urbanas, incluso dentro de otro AI.	Áreas complementarias y rurales de localidades con menos de 8.000 habitantes. Deben ser originarios o ubicarse sobre parcelamientos existentes (no refuncionalización).
Calles Internas	Pavimentadas con acceso desde calle pública pavimentada.	Apertura de calles Internas, pueden no estar pavimentadas, con acceso desde calle pública pavimentada.	Pavimentadas con acceso desde calle pública pavimentada.	Acceso desde calle pública pavimentada.	Acceso desde calle pública pavimentada.
Energía eléctrica	Si	Si. Puede aprobarse aun sin el tendido en todos los lotes.	Si	Si	Si
Comunicaciones	Si	Si	Si	Si	Si
Agua, y cloacas	Si	Si	Si	Si	Si
Desagües pluviales e industriales	Si	Si	Si	Si	Si
Cerco perimetral y forestación de protección ambiental	Si	Si	No	Cuando corresponda, cerco perimetral de alambrado olímpico, 2,4 mts de altura.	Si
Acceso único con control peatonal y vehicular	Si	Si, pero puede aprobarse con un acceso provisorio.	Si se encuentra dentro de un PI o un SIP, se habilitará un acceso exterior solo si cuenta con cerco olímpico y banda de forestación. Además se habilitará un acceso desde el agrupamiento al área.	Si	Si
Creación	Todas las obras deberán estar finalizadas y en condiciones de funcionamiento en el momento de la habilitación total o parcial.	Todas las obras deberán estar finalizadas y en condiciones de funcionamiento, excepto en los casos de la energía eléctrica que debe estar disponible en su acometida al agrupamiento industrial y el control de acceso puede ser provisorio.	Requiere la factibilidad del proyecto. No necesita Decreto.	Todas las obras deberán estar finalizadas y en condiciones de funcionamiento. Cuando la incubadora se instale en zonas urbanas aptas, o sean producto de una refuncionalización, corresponde el cerco perimetral. Las incubadoras deberán definir en su reglamento interno el tipo de empresa a incubar, en función del tipo de empresa la Autoridad de Aplicación definirá las excepciones a los parámetros genéricos a cumplir.	Todas las obras deberán estar finalizadas y en condiciones de funcionamiento, excepto el cerco perimetral y el acceso único, que podrán habilitarse en su momento de carácter provisorio.

Fuente: Guías Orientativas para la Creación de Agrupamientos Industriales, Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires.

Bibliografía

- Álvarez Hayes, Sebastián. “Los parques industriales como herramienta de integración”. Suplemento EconoSur. Año 2015.
- Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses (CITAB). “Parques y Sectores Industriales de la Provincia de Buenos Aires 2013”
- Garnica, J. y Contreras, F. “Los Clusters Industriales: Precisión Conceptual y Desarrollo Teórico”. Año 2007.
- Ministerio de Industria de la Nación. “Parques Industriales: Tierra Fértil para la Industrialización”. Año 2013.
- Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires. “Invertir en la Provincia”. Año 2013.
- Observatorio de Políticas Públicas. “Incubadoras y Parques Tecnológicos”. Año 2007.
- Sica, Dante. CEPAL. “Industria y Territorio: Un Análisis para la provincia de Buenos Aires”. Año 2001.
- Tella, Guillermo y Robledo, Laila. “Gestionar áreas industriales: Estrategias para el desarrollo económico local”. En: Buenos Aires, Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos Nro. 64 (octubre), Ed. IC Argentina. Año 2011.
- Varriano, Berman, Cariello. “La Gestión Ambiental de los Agrupamientos Industriales (AI) en la Provincia de Buenos Aires”. Año 2013.
- Venacio, Leandro. “Los distritos industriales: modelo de desarrollo económico local que promueve el capital social”, CAEI. Año 2010