



ENTREVISTA

POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL CONURBANO BONAERENSE

Por Leandro Rodríguez¹ y Bárbara Couto²



“La actual matriz de programas estatales evidencia un despliegue creciente de instrumentos de apoyo, pero también, un alcance desigual en el territorio. El carácter estructural de las problemáticas productivas y la magnitud de las brechas en la región exigen una labor ‘capilar’, mucho más extendida y un proceso asociativo más profundo.”

José Borello, investigador docente del Área de Sistemas Económicos Urbanos del Instituto del Conurbano UNGS.

¹ Graduado ICO-UNGS y colaborador del Observatorio del Conurbano.

² Coordinadora del Observatorio del Conurbano.

En una región tan heterogénea y desigual en términos productivos como el conurbano bonaerense, ¿Cuál es la importancia del accionar estatal en el despliegue de políticas productivas para el territorio?

BORELLO: Hay un despliegue del accionar estatal importante tanto de Nación como desde Provincia de Buenos Aires y crecientemente también desde los gobiernos locales. Los datos del Observatorio del Conurbano permiten ponderar el alcance de diferentes [programas del Ministerio de Desarrollo Productivo de Nación](#) en los 24 partidos del conurbano. Los PAC -[Programa de Apoyo a la Competitividad](#)-, el [Registro Nacional de desarrollo de Proveedores](#), el [Registro Mipyme](#), [Grandes Proyectos de Inversión](#), [Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional COVID-19](#), o los [Programas de Economía del Conocimiento](#), evidencian el peso de la región en los beneficios asignados por el Estado nacional.

También hay otras herramientas estatales provinciales/nacionales: las iniciativas de clusters o agrupamientos industriales, como el [Programa Agrupamientos industriales](#) de la provincia de Buenos Aires, las líneas de Agricultura a través del PROSAP [Programa de Servicios Agrícolas Provinciales](#), las líneas para agrupamientos productivos y formación para articuladores de red del Mincyt para vincular escuelas técnicas, empresas y universidades; todas estas iniciativas fueron y son muy interesantes, pero lamentablemente su alcance es muy limitado.

Esta matriz de programas estatales evidencia un despliegue creciente de instrumentos de apoyo, pero también, un alcance desigual en el territorio.

El carácter estructural de las problemáticas productivas y la magnitud de las brechas en la región exigen una labor 'capilar', mucho más extendida y un proceso asociativo más profundo.

Las pymes que más necesitan asistencia son las que menos llegan al Estado porque no conocen los programas o no tienen la capacidad de gestión para solicitar los programas de apoyo. Esto lleva a fenómenos de cierto modo perversos: aquellas empresas que aprendieron la gimnasia de obtener ayudas del Estado concentran los beneficios y probablemente no son las que más los necesitan. Esto es patente en algunas políticas del MINCyT: hay un grupo acotado de firmas que tiende a repetirse, y después, un universo enorme que no tienen capacidades para aprovechar estas líneas de financiamiento. Por eso hace falta un enfoque que podría denominarse 'chino'. Direccionar en sentido 'chino' significa crear capital, formar extensionistas industriales que hagan un barrido en el territorio. Necesitás miles de personas en la calle asistiendo a las empresas a que mejoren sus capacidades. No me refiero a problemas de comercialización o tecnológicos, sino sistémicos. Tampoco me refiero a ingenieros o técnicos altamente calificados. **Hay que hacer extensionismo capilar y para ello se necesita una "tropa" de estudiantes de escuela media, escuelas técnicas, o de grado, que cuente** con un nivel de formación media superior que pueda llevar conocimientos básicos a las empresas, sobre aspectos técnico-organizacionales muy básicos.

Es cierto que en las comparaciones internacionales, Argentina es un país donde se crean muchas empresas. La literatura es celebratoria de la creación de empresas, pero en los hechos se verifica otro fenómeno que es dramático, que es la bajísima tasa de supervivencia de las empresas. Los datos sobre [creación neta de empresas](#) dentro de la industria indican en este sentido que entre 2016 y 2018 se crearon en promedio 900 empresas pero cerraron 1300, siendo este el período de mayor cierre de firmas de la serie 2003-2018. Debido al carácter cíclico de la economía, regularmente, se incrementa la desocupación. El trabajador que queda desocupado con un pequeño capital arma una empresa, pero luego no existe capacidad suficiente de absorción en el mercado, demanda sostenida, y cierran las empresas o peor aún, en muchos casos se produce una fuga de trabajadores calificados.

¿Qué modificaciones de la matriz productiva del conurbano se están generando en los últimos años? ¿Qué posibilidades tiene el Estado de frenar/profundizar/modificar estas tendencias?

BORELLO: **La actividad económica se está desconcentrando. Hay zonas del GBA que se están industrializando y otras que se desindustrializan.** En el primer cordón, los partidos tienen una antigua tradición de industrialización y tienen una composición social predominantemente de clase media diferente a los partidos del segundo y tercer cordón. En ellos, se advierte una densa trama Pyme que nació en una Argentina que hoy ya no existe, entre los años '50 y los '70, liderada por emprendedores que hoy tienen 70 años o por sus hijos, con ciertas capacidades y calificaciones interesantes para formular proyectos y mejorar sus condiciones e inserción en el entorno. Por el contrario, en los partidos más alejados y que podríamos ubicar en una etapa de industrialización más reciente, tenés una situación polarizada, con grandes plantas que fueron buscando mejores condiciones físicas para instalarse, el segmento medio no existe, y luego tenés un universo Pyme enorme que en términos generales posee pocas capacidades técnicas, organizacionales, sindicales, políticas o de otro tipo. Son empresas o emprendimientos constituidos en muchos casos por trabajadores que fueron despedidos, que cuentan con muy poco capital y que nacieron en otra Argentina, una con una economía mucho más inestable. Esto explica la brecha que se observa en el [Registro Mipyme](#) y que se replica en la mayoría de los programas. Dicho registro es obligatorio para aquellas empresas que quieren acceder a los beneficios promocionales del Estado. Allí se ve la diferencia entre Vicente López con 61 pymes registradas cada 10.000 habitantes y Ezeiza o Florencio Varela donde se identifican apenas 8 empresas cada 10.000 habitantes.

Estas transformaciones se reflejan en los procesos de inversión de las firmas difíciles de ponderar porque no tenemos un censo industrial. Realizando comparaciones pequeñas en número de casos en un estudio sobre la [industria en la región](#) en los años noventa, vimos una **diferencia importante en la inversión en maquinaria y equipo del primer cordón respecto del**

segundo y tercero. Esto se debe por un lado a que la expansión de los establecimientos se ve condicionada por el espacio físico, más aún en las zonas muy urbanizadas y por lo tanto la expansión industrial se produce hacia las periferias urbanas. Por este mismo motivo, **las grandes empresas han tendido a localizarse en zonas más alejadas. Sabemos que las capacidades de las empresas mejoran con el tamaño, en términos de organización del trabajo, desarrollo de proveedores, formación de competencias, oportunidades financieras, comercialización,** etcétera. Empresas que estaban en Avellaneda hoy están en La Plata o Quilmes Oeste. Asimismo, esta caída de la relación inversión /capital existente significa un envejecimiento del aparato industrial.

Otra transformación significativa se advierte en la literatura ([Kantis, 2014](#), [Graña, 2002](#)) sobre **un cambio generacional en el último tiempo en las empresas Pymes nuevas, creadas después del 2001, las cuales tienden a ser empresas constituidas por varios socios con mayores capacidades de adaptación flexible.** Las antiguas eran más verticales, centralizadas jerárquicamente en una familia, un jefe y centradas en un producto. El empresario conducía por toda su vida la firma, y ese producto era lo único que sabía hacer, no existía flexibilidad en este esquema. En los últimos veinte años, como resultado de las muchas crisis que hemos tenido, ha habido un aprendizaje. Hoy encontrás empresas chicas con tres socios, tenes uno que sabe de finanzas, otro de comercialización y otro sobre el producto y el proceso productivo, mejorando las oportunidades de adaptación frente a un contexto adverso e inestable.

De qué modo la articulación público-privada puede promover sinergias en materia de desarrollo tecnológico, innovación y fortalecimiento de las cadenas de proveedores?

BORELLO: **La articulación de los programas promocionales del Estado con los actores del territorio, especialmente las universidades, tiene un rol clave tendiendo puentes para el desarrollo del territorio.** La experiencia del Instituto de [Desarrollo Empesario Bonaerense](#) en los años noventa fue

una muestra de una articulación bastante interesante en términos de apoyo institucional a las Pymes. Respecto a los instrumentos de nación, por ejemplo el [Programa Grandes Proyectos de Inversión](#) es un incentivo promocional dirigido a alentar inversiones con el fin de aumentar la competitividad de los productos industrializados a través de la incorporación de tecnología de última generación. El 31% de estos proyectos a nivel nacional, se encuentra en el conurbano bonaerense. Esto significa que el conurbano contiene actores innovadores pero al mismo tiempo se desarrollan en un entorno desigual. Y diría que efectivamente el conurbano es más heterogéneo que otras ciudades industriales, como Rafaela en Santa Fe por ejemplo, la cual tiene 400 empresas registradas y brechas relativamente menores en términos de capacidades para la innovación.

También es cierto que la heterogeneidad mencionada podría ser aprovechada a través de actividades asociativas para mejorar los procesos de transferencia de capacidades entre empresas. Hay pymes ejemplares. En el Parque Industrial La Cantábrica, ubicado en Haedo, hay una pyme, Good Food, que tiene 100 empleados aproximadamente, su funcionamiento es ejemplar mientras que el entorno de su aparato presenta déficits en todos los sentidos. Con acciones de articulación público privadas, podrías encauzar ciertos procesos virtuosos de derrame y transferencia entre empresas.

Por otro lado, se advierten importantes desafíos en lo que respecta al desarrollo de proveedores. El [Registro del Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores](#) (PRODEPRO) indica que en el conurbano hay 210 industrias estratégicas (20% del total nacional) que acceden a beneficios especiales. Y los rubros más presentes son Petróleo y Gas (16%), Industria Automotriz (12,6%) e Industria Metalúrgica (10,7%). El alcance en el territorio es, nuevamente, limitado. La política de desarrollo de proveedores también se implementa desde los gobiernos locales de manera creciente. **Para las Pymes el desarrollo de proveedores es un tema crítico en todos los sectores. En cualquier cadena uno ve ese problema, empresas chicas con pocas capacidades, en un entorno con alto déficit de proveedores**

de bienes y servicios que las obliga a internalizar muchas actividades de producción, incluso de servicios profesionales, que podrían tercerizar y esto les genera importantes deseconomías.

Hay mucho por hacer en términos de desarrollo de servicios e insumos para el Estado y también para las empresas, no solo a nivel nacional sino también a nivel local en el desarrollo proveedores en sectores considerados estratégicos.

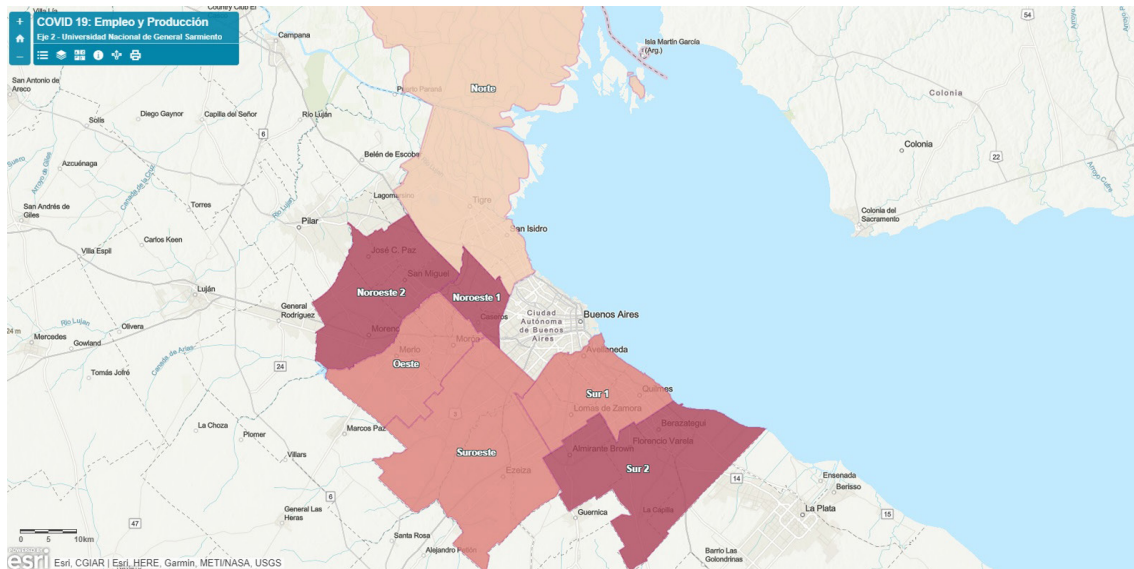
El escenario COVID-19 significó impactos diversos en la región, tanto en el empleo industrial como en las cadenas de suministros. ¿Cómo fue este proceso y qué capacidades demostró la industria de la región frente a la pandemia?

BORELLO: Por un lado, la pandemia trajo aparejado una caída significativa de la demanda, situaciones de desabastecimiento de insumos y también un proceso de desintegración del proceso productivo en muchas empresas. Los inconvenientes del ASPO en la organización de la cadena productiva implicó importantes cambios internos del trabajo en las firmas. Por ejemplo, en los talleres medianos, donde los puestos de trabajo están diseñados para un trabajo en series cortas o incluso en células internas, con una cercanía física del personal en el proceso productivo, operaron transformaciones importantes, de desintegración interna del proceso productivo, búsqueda de externalización del mismo, tercerización, incremento de los costos de transacción de las empresas.

Al mismo tiempo, la industria local demostró una capacidad importante para atender las necesidades emergentes en un contexto de desabastecimiento global de insumos sanitarios estratégicos, a través de la producción de kits de testeos, respiradores, barbijos e indumentaria especial para la protección. En este sentido el [Programa de Apoyo al Sistema Productivo Nacional - COVID19](#) financió el desarrollo de productos que aliviaran la emergencia sanitaria. En el conurbano advertimos 62 proyectos aprobados de 225 en el total país, y San Martín concentró 16

proyectos, muchos de ellos en la producción de equipamiento e insumos hospitalarios.

Por otro lado, se advierte que el impacto de la pandemia en el empleo industrial fue diferencial entre regiones del conurbano.



Como analizamos en el último [informe sobre Industria frente al COVID-19](#) y el [Mapa de la Producción y el empleo](#), las zonas de mayor caída del empleo fueron las zonas de vieja industrialización del primer cordón, mientras que las zonas industriales del segundo y tercer cordón tuvieron un saldo de empleo más favorable. Ello podría obedecer al grado de actualización del capital, y también al tamaño de las firmas. Como señalamos, las grandes empresas y las mayores inversiones/capital se ubicarían en las zonas de más reciente industrialización.

Cuál es el impacto ambiental de los cambios en la geografía productiva de la región y qué desafíos se presentan a los gobiernos locales en este sentido?

BORELLO: Estos cambios de localización que mencionamos producen transformaciones en el paisaje urbano e industrial. Por diferentes problemas legales y ambientales se ven zonas del primer cordón como San Martín por ejemplo, con fábricas y galpones cerrados o abandonados. En algunos casos las firmas del primer cordón venden y compran en las afueras,

realizan una valorización inmobiliaria, buscan expandirse. También se encuentran empresas que quebraron, que tienen problemas legales y ambientales -curtiembres, fábrica de pinturas, donde podés encontrar plantas de tratamiento que están colmatadas. En muchos casos llevan 15, 20 años cerradas y no hay una política local o provincial de recuperación o reconversión en la zona. **Allí sería interesante emprender políticas e iniciativas de planificación urbana para la reconversión de zonas de vieja actividad industrial en áreas de usos económicos y sociales múltiples.** Desde los órganos provinciales se plantearon algunas [iniciativas sobre los procesos de reconversión](#) de viejos espacios industriales hace ya varios años. Experiencias similares son encaradas por ejemplo en Estados Unidos, por la Environmental Protection Agency -EPA- denominadas [Brownfields Program](#). Algo similar ocurrió con el caso de [reconversión de la empresa la Cantábrica](#) en un parque industrial modelo donde hubo intervención del gobierno de la provincia de Buenos Aires en articulación con la Unión Industrial del Oeste. Este es un caso bastante excepcional; no hay muchas experiencias como la de la Cantábrica.

Las experiencias de recuperación no necesariamente se tiene que orientar a la actividad industrial. Podrían convertirse en áreas de usos múltiples, en mini parques para actividades económicas y culturales diversas que no sean contaminantes. Con el cambio de las tecnologías de procesos, muchas actividades, incluso industriales, hoy son ambientalmente sostenibles y compatibles con el desarrollo urbano.