

# El rol de los municipios en las políticas de industrialización: el caso de Lobería (2004-2022)

---

POR CAMILA WANDA LANDEYRO(\*)

**Sumario:** I. Introducción.- II. El régimen legal de los municipios en Argentina.- III. Política industrial: la creación y descentralización de agrupamientos industriales planificados.- IV. Lobería: la creación del sector industrial planificado.- V. Conclusiones.- VI. Referencias.

**Resumen:** los municipios en la provincia de Buenos Aires presentan límites jurídicos y financieros, por lo cual las posibilidades de desarrollo industrial dependen económicamente de las inversiones que pueda realizar el capital privado o de recursos que reciban por parte del gobierno nacional o provincial. Puntualmente, una de las políticas que se viene dando énfasis en las últimas dos décadas en la provincia de Buenos Aires es la creación de agrupamientos industriales, orientados a fomentar la radicación de actores privados y a descentralizar la industria hacia zonas que en las cuales la matriz productiva continúa siendo predominantemente agraria. Es por ello que en este artículo se propone a partir del análisis del caso del municipio de Lobería analizar la aplicación de dicho programa y las limitaciones que detenta la comuna para adecuarse a los objetivos de la Industria que existen a nivel mundial.

**Palabras claves:** municipios - industria - desarrollo - Lobería

***The role of municipalities in industrialization policies: the case of Lobería (2004-2022)***

***Abstract:*** *the municipalities in the province of Buenos Aires have legal and financial limits, therefore, the possibilities of industrial development depend economically on the investments that private capital can make or on resources received from the national or provincial government. Specifically, one of the policies that has been given emphasis in the last two decades in the province of Buenos Aires is the creation of Industrial Districts, aimed at promoting the establishment of private*

---

(\*) Abogada, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Maestranda en Derechos Humanos (UNLP). Becaria de Investigación, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Prof. de Economía Política, Cátedra 2, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Colaboradora en el Proyecto de Investigación. Instructora de Formación Profesional (Centro Regional de Formación Laboral 402 Lobería - Instituto Provincial de Formación Laboral, Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires).

*actors and decentralizing the industry towards areas where the productive matrix continues to be predominantly agrarian. That is why this article proposes, based on the analysis of the case of the municipality of Lobería, to analyze the application of said program and the limitations that the commune has to adapt to the objectives of the Industry that exist worldwide in relation to gender and environment.*

**Keywords:** *municipalities - industry - development - Lobería*

## **I. Introducción**

La industria constituye una de las principales actividades que permiten lograr el desarrollo y crecimiento de un país.

En Argentina la industria pasó por diferentes etapas. Una de las más importantes fue el período de sustitución de importaciones, que, debido a contar con un contexto económico internacional, diferentes países lograron concentrarse en reactivar el sector industrial. Luego, desde finales de la década de 1970 hasta principios del siglo XXI, en Argentina ocurrió el proceso de desindustrialización.

Ahora bien, es a partir del año 2003 que comienza a gestarse un nuevo escenario para la industria en Argentina, por el crecimiento de la economía a nivel internacional.

En este sentido, los municipios —ya sea en períodos de crisis o de aumento de la productividad— cumplen siempre un rol fundamental como garantes y propulsores de programas orientados a garantizar los derechos humanos de su población.

Es por ello que en el presente artículo haremos referencia a las características jurídicas que presentan los municipios en la provincia de Buenos Aires y cómo, a pesar de las limitaciones que detentan, cumplieron un rol relevante en lo que hace a la gestión de sus territorios para el desarrollo industrial.

Para ello se tomará el caso de la política llevada a cabo por la provincia de Buenos Aires denominada *agrupamientos industriales*, la cual se describirá y se analizará el impacto que ha tenido en el municipio de Lobería, como también las limitaciones que el desarrollo industrial presenta en la comuna.

## **II. El régimen legal de los municipios en Argentina**

El sistema federal que aplica Argentina consiste, tal como señala Goñi (2017, p. 24), “en la descentralización política del poder con relación al territorio que se caracteriza por la autonomía de sus estados miembros”.

Goñi (2017, 2020) y Difalco (2010) señalan que la reforma aplicada a la Constitución Nacional en 1994 reconoció la autonomía de los municipios en los artículos 5 y 123.

Según señala Difalco (2010, p. 481), conforme lo establece el artículo 123 de la Carta Magna, la autonomía de los municipios implica que tengan las siguientes competencias: a) institucionales: para poder dictarse su propia Carta Orgánica; b) políticas: capacidad de celebrar elecciones a nivel local para elegir a las autoridades; c) administrativas: en este caso, hace referencia a la capacidad que detentan para gestionar servicios públicos, realizar obras públicas, ejercer el poder de policía; d) económica: la capacidad de administrar y decidir sobre el gasto público municipal; e) financiera: la posibilidad de crear tributos locales.

A pesar que la provincia de Buenos Aires modificó su constitución posteriormente, esta mantiene el régimen municipal que expresaba su texto de 1934, en la cual no se reconoce la autonomía a los municipios (Difalco, 2010). Reca (2010) señala que la propia provincia de Buenos Aires mantiene en su texto constitucional una formulación anacrónica sobre el régimen municipal, en tanto no les reconoce el derecho a la autonomía en los términos del artículo 123 de la Constitución Nacional.

Es por ello que Goñi (2020, p. 632) coincide con lo dicho por Reca al señalar que la Constitución de la provincia de Buenos Aires les resta importancia a los municipios, ya que los concibe como meros prestadores de intereses y de servicios locales, cuando en la actualidad llevan adelante múltiples funciones.

Conforme al régimen jurídico que tienen los municipios en la provincia de Buenos Aires, estos no pueden dictarse sus propias normas y deben regirse por la Ley Orgánica de las Municipalidades (decreto ley 6769/58), la cual, como señala Reca (2010), ha sufrido innumerables modificaciones parciales.

Por otro lado, la Ley Orgánica les da el mismo tratamiento a todos los municipios, cuando la situación ambiental, económica, social de las comunas en muchos casos no tienen punto de comparación (Goñi, 2020, p. 652).

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires tienen un rol fundamental en la gestión e implementación de las políticas de desarrollo que son formuladas a nivel nacional y provincial.

## II.1. El rol de los gobiernos locales en la descentralización de las políticas

En Argentina, al ser un Estado Federal, intervienen en la aplicación de políticas públicas diferentes niveles de gobierno, conforme a las competencias asignadas a cada estamento (Astarita, Bonifacino y del Cogliano, 2012; Neirotti, 2016).

Al respecto, Cravacuore (2016) indica que los municipios, de forma conjunta con la provincia y el Gobierno nacional, tienen competencias concurrentes respecto al desarrollo económico. Por otro lado, los municipios en las últimas décadas han asumido nuevas funciones, como por ejemplo la promoción económica, la creación de fondos para el financiamiento al sector emprendedor, el desarrollo de programas para formación de recursos humanos, la elaboración de planes estratégicos, incubación de empresas, fomento de la economía social, promoción del comercio exterior (Cravacuore, 2016; Goñi, 2020).

De esta forma, los municipios, a pesar de verse limitados jurídicamente en sus funciones, no les ha impedido que lleven adelante programas de desarrollo local, ya sea con recursos propios o por medio de subsidios que reciben por parte del Estado Nacional y Provincial.

De esta forma, las múltiples funciones que desarrollan los gobiernos locales han tratado de ser englobadas dentro del concepto *desarrollo local*.

Aunque existen muchas definiciones respecto de este término, consideramos pertinente citar a Bert Helmsing (2001), quien define al desarrollo local como “un proceso en el que se establecen relaciones entre los gobiernos locales, las comunidades y los grupos y organizaciones cívicas y el sector privado para administrar los recursos existentes para crear empleos y estimular la economía de un área bien definida. Esto enfatiza el control local utilizando el potencial de los recursos humanos, institucionales, físicos y naturales del área” (Bert Helmsing, 2001, p. 62).

Por otro lado, Carmona (2006) concibe al desarrollo económico local como

un proceso largo alcance, por el cual, mediante la práctica de una dinámica social concertada y la participación eficaz de los actores protagónicos de la esfera económica local en un marco de articulación coherente a nivel nacional e internacional, se vaya facilitando el desenvolvimiento de oportunidades para poner en marcha iniciativas y proyectos de la comunidad destinados a aumentar la producción e intercambio de bienes y servicios, con la consiguiente generación de nuevas fuentes de empleo, ingreso y equidad. Se parte de la base que

cualquier iniciativa orientada al desarrollo debe pensarse como una concepción integradora, en términos amplios. (Carmona, 2006, p. 7)

Hernández Medina, Báez Hernández y Carrasco Fuentes (2023) mencionan que “el desarrollo local es un proceso multidimensional que presenta tres ejes claves: crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental, siendo este último transversal a los primeros. A su vez, el proceso de desarrollo local debe crear capacidades, organización, disciplina, educación, aliando a actores provenientes de los sectores Estado, mercado y sociedad civil a escala territorial” (2023, p. 31).

En Argentina, Casalis (2011) menciona que las iniciativas de desarrollo local surgieron en la década de 1990 y tuvieron por objetivo generar respuestas a las consecuencias socioproductivas derivadas de la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington y el retraining del Estado en su rol de planificador de las políticas públicas. De esta forma, el desarrollo local pretendió constituirse como una alternativa frente a las consecuencias en cuanto a pobreza, indigencia, crisis habitacional, desempleo derivadas de los efectos de la globalización y retirada del Estado Nación (Cravacuore, 2016; Vázquez Barquero, 2009).

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones que se trataron de diseñar e implementar localmente, las políticas de desarrollo local tuvieron como principal limitante los recursos financieros por parte de los gobiernos locales.

Puntualmente en la década de los años noventa los programas de desarrollo local no fueron acompañados por las políticas nacionales y provinciales, ya que estas se orientaron al endeudamiento externo, especulación, concentración y desestructuración de las tramas productivas.

Para Casalis (2011) es recién a partir del año 2003 cuando el desarrollo local ingresa en nueva etapa, puesto que el gobierno nacional y los provinciales implementaron un nuevo modelo de Estado, caracterizado por ser productivista, generador de empleo, industrializador y con eje en el desarrollo de las propias comunidades. De esta forma, el desarrollo local de las Comunas pasa a formar parte de las Políticas Públicas a nivel Nacional y Provincial.

Debemos tener presente la importancia que tiene este punto para el progreso económico de las comunas, puesto que los ingresos de los municipios se encuentran reducidos a las tasas municipales, los ingresos que se transfieren de la provincia a los gobiernos locales por el sistema de coparticipación y por el Fondo Federal Solidario (Cravacuore, 2016; Goñi, 2020). De esta forma, los recursos derivados de las transferencias gubernamentales resultan ser la fuente preponderante de

recursos, ya que la asunción de funciones que absorbieron los gobiernos locales no implicó la descentralización de recursos económicos (Cravacuore, 2016; Hernández Medina, Báez Hernández y Carrasco Fuentes, 2023)

Teniendo en cuenta lo referido anteriormente, cabe analizar puntualmente el rol que han tenido los gobiernos locales en la aplicación de la política industrial desarrollada por el gobierno provincial y nacional a partir del año 2004.

### **III. Política industrial: la creación y descentralización de agrupamientos industriales planificados**

Consideramos a la política industrial dentro del género de políticas de desarrollo productivo, las cuales tienen por principal objetivo alentar el desarrollo económico (Arza, Del Castillo, Aboal, Pereyra y Rodríguez Cuniolo, 2018)

Carmona (2006) entiende a las políticas industriales como la manifestación de un conjunto heterogéneo de acciones llevadas a cabo por diferentes agentes (Estado y niveles inferiores de gobierno, instancias supranacionales, sectores empresarios, entidades gremiales —laborales y empresariales— universidades, centros tecnológicos, etc.) en un lugar y período determinado históricamente, lo cual implica un desarrollo y aprendizaje particular.

Asimismo, dentro de las políticas industriales se encuentra una batería de diferentes medidas, desde el fomento de *cluster*, otorgamiento de subsidios, propuestas formativas, etc.

Luego de haber efectuado esta aclaración, se tratará de señalar los antecedentes más significativos en el tema.

Sin ánimos de pretender realizar un análisis acabado sobre la temática industrial en nuestro país, debemos de tener presente que desde el año 1976 comenzó a desarrollarse un proceso de desindustrialización en el país (Rougier, 2021; Schorr, 2013).

En el periodo comprendido desde 1976 a 2001 se vivió un proceso de desindustrialización, por lo cual para el año 2002 la tasa de desempleo y el aumento de los precios eran dos variables constantes que aumentaban de forma directamente proporcional (Rougier, 2022; Rougier *et al.*, 2022).

Ferrer (2010) al período comprendido entre 1976-2001 lo denomina *La hegemonía neoliberal*, caracterizado por la reprimarización de la industria y por el decrecimiento de la industria en el PBI.

Ahora bien, debemos entender que el fenómeno de la desindustrialización no fue algo propio de la economía argentina, sino que aconteció de forma global en el capitalismo posfordista (Ghibaudo y Raccanello, 2021).

Es por ello que tal como indica Rodríguez-Pose (2001) los Estados en ese momento comenzaron a implementar diferentes políticas de estímulo a la producción, como por ejemplo de fortalecimiento de la infraestructura o de atracción de industrias y de capital extranjero, las cuales no tuvieron el éxito esperado.

En el período iniciado en el año 2003, tras la asunción de Néstor Kirchner, se implementaron una serie de medidas con el fin de evitar daños a la economía nacional, frenar los despidos, y estimular la creación de PYMES (Rougier *et al.*, 2022, p. 408).

En dicho momento, el contexto internacional era favorable respecto de la inserción de Argentina como exportador de *commodities*, ya que países emergentes como India, China y Brasil demandaban de forma creciente productos primarios y el precio de los productos internacionales aumentaban (Ghibaudo y Raccanello, 2021; Rougier *et al.*, 2022, p. 409).

A partir de ese momento, comenzaron a aplicarse diferentes medidas de estímulo y fomento de la industria, tales como el otorgamiento de facilidades a las empresas para que invirtieran en bienes de capital destinados a la actividad industrial (Ley 25.924/2004), promoción para el desarrollo de biocombustibles (Ley 26.093/2010); promoción del sector industrial a partir del otorgamiento de facilidades para el acceso a inmuebles, exenciones tributarias, descuentos; el reconocimiento del software como actividad industrial (Ley 25.922/2004); Ley de Economía del conocimiento (Ley 27.570/2021) (Rougier *et al.*, 2022, p. 415; Schteingart y Tavosnanska, 2021, p. 437).

Entre las medidas que se han desarrollado estuvieron el estímulo y financiamiento de Agrupamientos o Distritos Industriales. Las razones que motivan a su creación han sido el fortalecimiento de las cadenas de valor y la descentralización de las actividades industriales en la provincia de Buenos Aires.

Sobre el último punto, es necesario tomar en consideración que la actividad industrial de la Región Sudoeste se concentró en algunos partidos: Bahía Blanca, Coronel Suárez, Saavedra y Tres Arroyos (industria petroquímica, frigoríficos, molinos harineros, aceiteras, producción de alimentos y bebidas).

De esta forma, en la provincia de Buenos Aires conviven partidos con un alto desarrollo industrial, mientras que otros muy lentamente están comenzado a producir modificaciones en su matriz productiva (Rougier *et al.*, 2022, p. 457).

### III.1. Antecedentes de los agrupamientos industriales

La organización territorial de empresas ha recibido diferentes nombres según el país y región donde se ha aplicado. En primer lugar, se puede mencionar como un antecedente de la política provincial de agrupamientos industriales a los *distritos industriales*, que son una forma de organización productiva a nivel mundial, término acuñado por Alfred Marshall en 1890 para hacer referencia a las concentraciones de sectores especializado en un territorio específico (Diez y Vera Etcheber, 2012, p. 81).

Los primeros distritos industriales surgieron en Inglaterra a finales del siglo XIX y principios del siglo XX; luego comenzaron a crearse en diferentes partes del mundo. Aunque existen muchas definiciones, en este caso, como primera aproximación, consideramos a los distritos industriales como un espacio territorial dotado de la infraestructura necesaria, en el cual se concentran diferentes actores económicos para desarrollar actividades relacionadas a servicios y manufacturas.

Otro antecedente relevante son los parques industriales, que, según señala Valinotti (2019, p. 155), surgieron en Reino Unido y Estados Unidos a comienzos del siglo XX, aunque la época de expansión comienza recién luego de la Segunda Guerra Mundial en el marco del modelo fordista de acumulación. En América Latina la implementación de los parques industriales recién comienza en la década de 1980.

Los parques industriales son definidos como “predios diseñados para la radicación de establecimientos manufactureros y de servicios, dotados de la infraestructura, equipamiento y servicios apropiados para el desarrollo de tales actividades” (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020, p. 3).

En China, los parques industriales han sido la principal herramienta para impulsar el desarrollo de aquellas regiones más alejadas de la zona costera (Chengdu, Chongqing o Xi'an), en donde están las principales ciudades que han cobrado un rol importante en el desarrollo económico de China por contar con recursos cualificados, infraestructura, sector portuario, como es el caso de Shanghai, Pekín o Cantón (Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España, 2011).

Aunque no es un punto a desarrollar, no puede dejar de señalarse que el éxito de los parques industriales ha llevado a la implementación de nuevas formas:

a) Parques Industriales y Tecnológicos (PIT). los primeros PIT fueron implementados a finales del siglo XX, siendo el primero el Stanford Science Park (Estados Unidos), cuyo éxito en impulsar la industrialización de alta tecnología llevo

a que se implementara en otras zonas del mundo (Yu, Wu, Chen, Lin y Yaowen, 2023).

En China se han implementado en zonas rurales, con el fin de impulsar proyectos rurales, pero también para dar impulso la radicación de empresas de alta tecnología vinculadas a universidades y centros de investigación. De esta forma, en estos sectores predominan actividades vinculadas a Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) y gozan de múltiples beneficios impositivos (Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España, 2011).

En la normativa Provincial —Ley 13.744 con sus modificatorias— prevé la creación de Parques Industriales, Sectores Industriales Planificados, Área de Servicios Industriales y Logísticas, Incubadoras de Empresas que pertenezcan al sector Científicos y Tecnológicos.

b) Parques Eco-Industriales (PEI). Conforme *United Nations Industrial Development Organization* (1) (2017, p. 12), se define a los PEI como “una comunidad de empresas de manufactura y servicios, ubicadas juntas en una propiedad común. Las empresas miembros buscan mejorar el desempeño ambiental, económico y social a través de la colaboración en la gestión de asuntos ambientales y de recursos”.

Estos han sido creados en diferentes partes del mundo, especialmente en Corea del Sur (Park, Park y Park, 2015), China (Shi, Chertow y Song, 2009), India, Colombia, Perú, Marruecos, Sudáfrica, Vietnam, Tailandia (United Nations Industrial Development Organization, 2017, p. 7).

Debemos tener presente que, en el caso de China, la implementación de PEI se debió a la necesidad de seguir mantienen su modelo de desarrollo industrial debido al alto consumo de recursos y los altos niveles de contaminación(2) que estaba produciendo (Wen, Luo y Ke, 2017).

---

(1) La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) es la agencia especializada de las Naciones Unidas que promueve el desarrollo industrial sostenible e inclusivo para la reducción de la pobreza, la globalización inclusiva y la sostenibilidad ambiental. Fue establecida por la Asamblea General, en 1966, como órgano encargado de promover y acelerar la industrialización en los países en desarrollo.

(2) China es uno de los países que más emite CO<sub>2</sub> debido a la demanda energética que requiere la industria y población, contribuyendo de esta manera a los Gases de Efecto Invernadero. Ahora bien, resulta fundamental señalar que el principal recurso energético de China es el carbón (seguido por India y Estados Unidos), por lo cual las medidas que se vienen aplicando están orientadas a la transición energética y sustitución de dicho recurso por otras formas no tan contaminantes (Liu, Chen, Zhao y Zhao, 2015; BP Statistical Review of World Energy, 2022).

### **III.2. El desarrollo de Agrupamientos Industriales en Argentina a partir del año 2004**

En Argentina la creación de Agrupamientos Industriales (puntualmente los Parques Industriales) datan de a finales del siglo XX.

Las primeras leyes provinciales que reglamentan a los parques industriales datan de 1973 (Nº 7982 y 7983), las cuales fueron modificadas en 1976, 1983 y 1991.

Luego, los cambios que experimentaron la industria y los diferentes intereses puestos en esta actividad indujeron al estudio y formulación de nuevas leyes que contemplaran las necesidades y expectativas para afrontar las demandas para el fomento, creación, funcionamiento y consolidación de los agrupamientos industriales.

Es así como en el año 2007 surgen dos leyes en la provincia de Buenos Aires: Ley 13.656 de Promoción de la Economía Provincial (Reglamentada por Decreto 523/08) y Ley 13.744 de Creación y Funcionamiento de Agrupamientos Industriales.

Debemos tener presente que durante la etapa 2002-2015, la concentración y el elevado grado de extranjerización dentro de las principales empresas del país continuaron siendo rasgos distintivos del sector industrial (Ghibaudo y Raccanello, 2021). Incluso algunos grupos nacionales vendieron sus empresas al capital extranjero, como fue el caso de Cervecería Quilmes, Alpargatas, Loma Negra, etc. (Ghibaudo y Raccanello, 2021).

Por ello, el estímulo y formación de capital industrial nacional, llevó a que en el año 2007 se sancionara en la provincia la Ley de Creación y Funcionamiento de Agrupamientos Industriales, creándose desde ese año hasta la actualidad un total de 90 sectores y parques industriales en diferentes puntos de la provincia, pudiendo lograrse así una desconcentración de la actividad industrial a partir del financiamiento estatal y la gestión de los gobiernos locales.

En el año 2010, se creó el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos (decreto 915/10), con el objetivo de federalizar la producción nacional a través de la creación de estos parques (Ghibaudo y Raccanello, 2021, p. 358).

Este programa cuenta con el Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI), que según informa el Ministerio de Desarrollo Productivo (2020) hasta

ese momento solo se habían registrado “260 parques, de los cuales 72 se encuentran vencidos, es decir, sin la actualización correspondiente de la documentación necesaria para su renovación”.

Por medio del Decreto 68/2022 se creó el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales, en el cual se establecen los requisitos que se deben cumplir para lograr el financiamiento a partir de la entrega de aportes no reintegrables.

Es interesante señalar que el decreto menciona que resultan ser criterios de ponderación aquellas solicitudes que:

- a) Incorporen líneas de acción vinculadas al desarrollo sostenible e inclusivo y que generen condiciones de eficiencia y sustentabilidad para las comunidades y el entramado productivo local o bien vinculado al fomento de políticas de género en el ámbito de los Parques Industriales promovidos.
- b) Sean presentadas por Pequeñas y Medianas Empresas en los términos de la ley 24.467 y que promuevan proyectos sobre: 1) el desarrollo de líneas de sustentabilidad en Parques Industriales, entendiendo por ello aquellos proyectos que fomenten la eficiencia energética, incorporen la generación y utilización de energías renovables, tratamiento de efluentes, mejoras en la gestión de residuos, entre otras condiciones de sustentabilidad, 2) el desarrollo de Parques Industriales Tecnológicos o del Conocimiento entendiéndose por tales, a aquellos donde se promuevan la radicación de empresas de base científica tecnológica, en un entorno innovador, con alta tecnología y vinculación con el sector académico y de la investigación y 3) la incorporación de políticas de género y diversidad, tendientes a incrementar la participación de género en la administración de parques industriales como así también incorporen obras públicas destinadas a la maternidad u otras políticas dedicadas a tal fin.

Es interesante destacar que a pesar del fuerte proceso de desindustrialización que hubo durante 2016 a 2019 y de que el gobierno de Cambiemos no se orientó a la industrialización del país, se continuó en la provincia de Buenos Aires la política de inversión en parques industriales (Schteingart y Tavošnanska, 2021, p. 383).

Por ello, entre 2016 y 2017 se otorgaron más de 150 millones de pesos a casi 50 parques industriales a nivel nacional para la realización de obras de infraestructura intramuros. (Rougier *et al.*, 2022, p. 421; Schteingart y Tavošnanska, 2021, p. 383).

A su vez, en el año 2021, por medio del decreto 708/2021, la provincia de Buenos Aires creó el Programa Nacional para el Desarrollo de Agrupamientos

Industriales, por medio del cual, tal como indica el artículo 1, se permite brindar asistencia financiera para la creación, el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de Agrupamientos Industriales —creados o a crearse— en la provincia de Buenos Aires.

De esta forma, a través de la instalación y radicación de empresas en estos sectores habilitados se prevé no solo el crecimiento de la industria, sino también disminuir el impacto ambiental mediante la concentración de empresas en zonas habilitadas previo control ambiental.

### **III.3. Ley provincial 13.744. Agrupamientos industriales**

Tal como referencié anteriormente, los agrupamientos industriales son 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.

La creación de agrupamientos industriales fue impulsada en la provincia de Buenos Aires por la ley 13.744 en el año 2007, la cual fue luego modificada por la ley 14.792 en el año 2015.

Entre los fundamentos que llevó a su creación pueden mencionarse:

- El fomento de actividades industriales que se encuentran desarrollo potencial.
- Incorporar nuevas formas de agrupamientos industriales a los fines de cubrir las diversas realidades que se encuentran en la provincia de Buenos Aires.
- Agilizar los trámites administrativos para que más empresas pudieran beneficiarse de los beneficios de la Ley Provincial de Promoción Industrial. Para ese momento, los trámites de aprobación duraban un promedio de 4,5 años según se establece en los fundamentos de la Ley 13.744.

Por medio de la Ley 14.792, de 2015, se introdujeron una serie de modificaciones orientadas a descentralizar algunas competencias vinculadas a la habilitación y funcionamiento de pequeños y medianos parques industriales hacia los municipios en lo que tiene que ver con la habilitación una vez cumplido el procedimiento señalado por la norma.

Conforme surge de la Ley 13.744, con las modificaciones introducidas por la Ley 14.792, de 2015, los agrupamientos industriales pueden clasificarse de la siguiente forma:

**Cuadro N° 1: Clasificación de Agrupamientos Industriales conforme la ley 13.744**

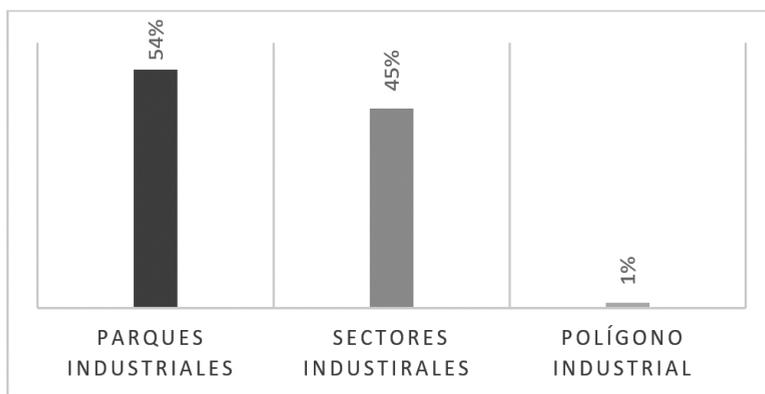
Tipos de Agrupamientos Industriales	Parques Industriales	Sector Industrial Planificado	Área de Servicios Industriales y Logística	Incubadoras de Empresas	Unidades Modulares Productivas	Parque Industrial Pequeño y Mediano
Clasificación de acuerdo al sector al cual pertenezcan.	<p>a) <b>Generales:</b> son los destinados al asentamiento de todo tipo de actividades manufactureras y de servicios.</p> <p>b) <b>Sectoriales:</b> están destinados a radicar empresas que pertenezcan a un mismo rubro de producción industrial o sus afines, el cual será definido en el acto administrativo de aprobación del respectivo Agrupamiento.</p> <p>c) <b>Científicos y/o Tecnológicos:</b> son aquellos destinados a la radicación de empresas orientadas al desarrollo de tecnología o a la producción de bienes de alto contenido tecnológico que adicionalmente cuenten o se encuentren vinculados con centros y/o laboratorios de investigación, pudiendo prestar servicios directos o remotos a empresas localizadas dentro o fuera del Agrupamiento.</p>					
Requisitos y organismo competente para su aprobación.	Conforme al artículo 28 para su creación, ampliación o cambio de denominación es necesaria la formalización por medio de un <b>decreto del poder ejecutivo provincial.</b>	Para su aprobación es necesario una <b>resolución ministerial</b> (artículos 28 y 32).		Necesitan la aprobación para su funcionamiento de la Autoridad de Aplicación (artículos 37 y 39).		
Clasificación en función de quien propicie la iniciativa (artículo 26).	<p>a) <b>Oficiales:</b> serán los promovidos y gestionados por el gobierno de la provincia de Buenos Aires, de las Municipalidades y/o de la Nación.</p> <p>b) <b>Privados:</b> serán los promovidos y gestionados por iniciativas particulares de personas jurídicas.</p> <p>c) <b>Mixtos:</b> serán los promovidos y gestionados conjuntamente por organismos oficiales y privados.</p> <p>d) <b>Mixtos promocionales:</b> serán aquellos en los que el Estado aporta los inmuebles a afectarse, sobre el que se transferirá a título oneroso la titularidad dominial a los particulares, una vez que estos hayan realizado la inversión productiva necesaria para el emprendimiento previa certificación de los organismos de contralor, conforme la reglamentación.</p>					

Tipos de Agrupamientos Industriales	Parques Industriales	Sector Industrial Planificado	Área de Servicios Industriales y Logística	Incubadoras de Empresas	Unidades Modulares Productivas	Parque Industrial Pequeño y Mediano
Clasificación según el origen de su emplazamiento (artículo 27).	a) Originarios. b) Refuncionalización de plantas industriales en desuso. c) Proyectos sobre parcelamientos existentes, adaptables al concepto de diseño y constitución de alguno de los tipos de agrupamiento industrial previstos en el artículo 24.					

Fuente: elaboración propia conforme los datos que surgen de la Ley 13.744.

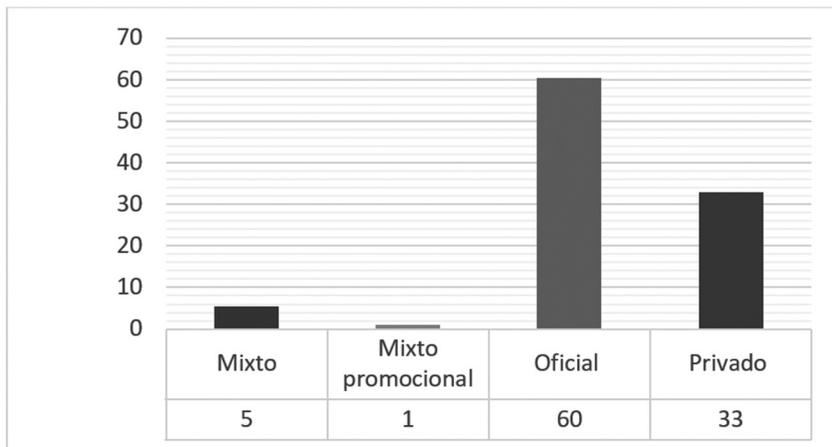
En la actualidad se han creado un total de 90 Agrupamientos Industriales, entre ellos los Parques Industriales (54%), Sectores Industriales (45%) y Polígonos Industriales (1%).

### Gráfico N° 1 Tipos de Agrupamientos Industriales creados



Fuente: elaboración propia conforme los datos suministrados por el Ministerio de Producción de la provincia de Buenos Aires.

## Gráfico N° 2 Agrupamientos industriales según el tipo de iniciativa



Fuente: elaboración propia conforme los datos suministrados por el Ministerio de Producción de la provincia de Buenos Aires.

### IV. Lobería: la creación del sector industrial planificado

Lobería es un municipio ubicado al sur de la provincia de Buenos Aires, con una superficie de 4.755 kilómetros cuadrados en la cual habitan 18.234 personas, lo cual representa un 0,4% de la población total de la provincia según surge del censo del año 2022.

Según Kicillof (2019, p. 155) Lobería es un partido que, a pesar de su superficie y población, el PBG es relativamente alto, con la abundancia de recursos y escasa densidad poblacional como factores que inciden de forma positiva.

Por otro lado, Lobería cuenta con un sistema de instituciones educativas orientadas a la tecnología y producción del desarrollo local:

- Existen dos Centros de Formación Laboral (CFL 401, CRFL 402). Uno de ellos de carácter Regional creado por medio del convenio con el sindicato UPCN.
- Escuela de Educación Agraria N° 1.
- En el año 2012 se creó la primera Escuela Media Técnica N° 1 a través del financiamiento recibido por parte del Gobierno Nacional.

- Recientemente el gobierno local a través de convenios que ha celebrado con diferentes Universidades y por medio del financiamiento obtenido por el gobierno provincial, ha podido lograr a partir traer a la comuna propuestas educativas (tecnicaturas y diplomaturas, cursos) vinculadas a informática y a la enseñanza de la lengua inglesa para que los estudiantes puedan cursar de forma gratuita.

A su vez, como propuesta de desarrollo industrial, cuenta con un sector industrial planificado de iniciativa oficial, creado en el año 2010 durante el gobierno del intendente Hugo Rodríguez, pero que recién ha cobrado importancia en los últimos años del gobierno local actual.

Debemos de tener presente que Lobería ha sido un municipio que, desde el retorno de la democracia, en el año 1986, ha intentado impulsar el desarrollo industrial en pro de promover el desarrollo en la comuna e incentivar la generación de empleo.

Resulta interesante señalar que reestablecida la democracia, se sancionó la Ordenanza N° 11/1986 con el fin de crear la Comisión para el Desarrollo y Promoción Industrial en Lobería, la cual cumpliría funciones vinculadas a la promoción de la participación para llevar a cabo iniciativas tendientes a incrementar el desarrollo del medio; investigación para poder identificar y proponer los campos de acciones prioritarias y factibles para el desarrollo de la comuna y gestión de programas ante organismos provinciales y nacionales

A pesar de las intenciones manifiestas del gobierno local, el contexto nacional e internacional repercutió en el incipiente progreso que se logró a nivel local para la radicación y fomento de actores privados interesados en apostar en el municipio.

Sin embargo, es recién en el año 2006 cuando el gobierno local adquirió un inmueble con el fin de crear un sector industrial. Por medio de la Ordenanza 1172/2006 se convalidó la compra de un inmueble ubicado en la Ruta 227 Km 46 y Félix Yrigoyen - Tamangueyú (3), a 5 km de la planta urbana.

Por medio de la Ordenanza N° 1587/2010, el gobierno local de la ciudad de Lobería adhirió al régimen de la Ley 13.656 de promoción del desarrollo industrial. En ella se creó una Junta de Promoción Industrial con una competencia dirigida a las gestiones administrativas, pero que luego por medio de la Ordenanza N° 1393/2008 se le agregan otras funciones orientadas a la gestión, administración

---

(3) Al respecto, Tamangueyú es una localidad dentro del partido de Lobería cuya importancia estuvo vinculada con los trenes de carga y cuenta con una estación de tren. En la actualidad la infraestructura empleada para la estación ha sido remodelada y se creó un Centro Cultural y una Biblioteca.

y asesoramiento. Esta iba a estar integradas por dos representantes del Departamento Ejecutivo y un representante de cada bloque político en representación del Honorable Concejo Deliberante; sin embargo, no llegó a conformarse.

Respecto de las características que tiene el sector industrial planificado podemos señalar que se trata de un SIP creado por iniciativa oficial y cuenta con servicios básicos como agua corriente, cloacas, energía eléctrica, desagües pluviales.

Recién en 2022 se han podido radicar en el Sector Industrial Planificado los siguientes actores económicos:

- Fábrica de mangas, tranqueras, guardaganados, cierre de tranqueras y otros (convalidación de boleto de compraventa y cesión de terrenos por Ordenanza N° 2711).
- Fábrica de lonas, tapizados, gacebos (convalidación de boleto de compraventa y cesión de terrenos por Ordenanza N° 2609/2022).
- Fábrica de ladrillos reciclables (convalidación de boleto de compraventa y cesión de terrenos por Ordenanza N° 2608/2022).
- Fábrica de maquinas agrícolas (convalidación de boleto de compraventa y cesión de terrenos por Ordenanza N° 2607/2022).
- Fábrica de muebles (convalidación de boleto de compraventa y cesión de terrenos por Ordenanza N° 2606/2022).
- Fábrica de mangas, tranqueras, cargadores y artículos rurales (convalidación de boleto de compraventa y cesión de terrenos por Ordenanza N° 2605/2022).
- Fábrica de módulos de *steel frame* (convalidación de boleto de compraventa y cesión de terrenos por Ordenanza N° 2604/2022).

En relación con los emprendimientos que se han radicado, podemos observar lo siguiente:

- a) *Cumplimiento parcial de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible —ODS— de la Agenda 2030.* El gobierno local adhirió a la Agenda 2030 por medio de la Ordenanza N° 2653/2022. Sin embargo, aún no existe un programa que promueva un desarrollo local en cumplimiento de los ODS a disminuir la brecha de género —casi la totalidad de las personas que se radicaron en el SIP son hombres— y contribuir a actividades de mitigación del cambio climático —de los emprendimientos radicados solo uno de ellos se orienta a la actividad de reciclado para la elaboración de ladrillos—.

- b) *Se trata de emprendimientos con un bajo nivel de tecnologización.*
- c) *No existe una integración económica entre los emprendimientos radicados.*
- d) *Se trata de actividades que están desvinculadas con las actividades de exportación.*

## V. Conclusiones

La política industrial ha sufrido las consecuencias, avances y retrocesos propios del contexto económico y político internacional.

Luego de la recuperación de la democracia, el impulso y fomento de la industria no tuvo lugar en la agenda política nacional y provincial; recién a partir del año 2004 la industria comenzó a considerarse una política de desarrollo productivo a la cual el Estado debía encargarse de impulsar, como sucedió en países como China, Corea del Sur y Japón, en donde el Estado tuvo un rol activo.

En este sentido, las normas jurídicas constituyeron una herramienta de organización del territorio industrial y un medio para instrumentar los programas de financiamientos que acompañaron de estas medidas.

Ahora bien, un objetivo que ha podido lograrse a través de los programas de creación de sectores industriales planificados (SID) fue su implementación en aquellas comunas que habían quedado rezagadas en el desarrollo industrial, y Lobería es un caso paradigmático.

Además, podemos ver que el estímulo y fomento del SIP en Lobería —desde su creación hasta la radicación de actores económico— transcurrió un período de una década y media aproximadamente. Al tratarse de un programa de desarrollo que necesita la aprobación de niveles de Estados superiores para su inicio y financiamiento, las demoras administrativas resultan ser un factor dilatorio. Por otro lado, desde las primeras tratativas hasta la radicación reciente de emprendedores locales transcurrieron diferentes gobiernos, lo cual también resulta ser un factor a tenerse en cuenta para comprender la tardanza.

Tal como pudimos señalar, aún el SIP de Lobería se encuentra en desarrollo, pero, sin embargo, es necesario que el gobierno local implemente medidas orientadas a la reducción de la brecha de género y a fomentar la radicación de empresas que desarrollen proyectos económicos orientados a la protección y mitigación ambiental.

No podemos desconocer el último Informe sobre el Desarrollo Industrial (2022) realizado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, en el cual se menciona que la industria en la actualidad constituye una actividad económica esencial para el crecimiento de los países. Sin embargo, debido a las consecuencias del cambio climático, las limitaciones energéticas existentes, resulta necesario que las políticas industriales comiencen a efectuar una reorientación de la matriz productiva, como sucede en países como Corea del Sur y China con los Parques Eco-Industriales.

Por otro lado, en la actualidad podemos ver como la industria es una rama económica que sigue estando afectada por la brecha de género, la división sexual de las actividades y el techo de cristal.

Es por ello que conforme al contexto actual en que la industria debe desarrollarse, es necesario que las comunas —como impulsoras y gestoras de su territorio— sepan conducir el desarrollo industrial hacia los objetivos que internacionalmente se establecen, a los fines de reducir los problemas estructurales que hemos mencionados anteriormente, y que a la larga siguen constituyen limitaciones para el crecimiento industrial.

## V. Referencias

Arza, V., Del Castillo, M., Aboal, D., Pereyra, M. y Rodríguez Cuniolo, E. (2018). *Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina*. Organización Internacional del Trabajo. <https://cideter.org.ar/wp-content/uploads/2019/04/oit.-TESIS-JOSEFINA-PAZ.-UNIVERSIDAD-SARMIENTO.pdf>

Astarita, M., Bonifacino, S., y Del Cogliano, N. (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGS) en la administración pública Argentina. En J. M. Abal Medina, *Manual de la nueva administración pública argentina*. Ariel.

Bert, H. (2001). *Local Economic Development*. [https://www.researchgate.net/publication/277810746\\_Local\\_Economic\\_Development\\_New\\_generation\\_of\\_actors\\_policies\\_and\\_instruments](https://www.researchgate.net/publication/277810746_Local_Economic_Development_New_generation_of_actors_policies_and_instruments)

BP Statistical Review of World Energy (2022). *Statistical Review of World Energy*. BPple.

Carmona, R. (2006). *Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local. Estudios de caso en los Municipios de la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad General Sarmiento. <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/987930084X.pdf>

Cravacuore, D. (2016). Gobiernos Locales en Argentina. En D. Cravacuore, *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Diez, J. I. y Vera Etcheber, R. (2012). ¿Pueden construirse distritos industriales en territorios periféricos? Análisis del caso DIMSUR en la provincia de Buenos Aires. *Revista Líder*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/62717>

Difalco, D. (2010). La autonomía municipal. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata* (año 7, N° 40, pp. 479-488). Universidad Nacional de la Plata. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/21012/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/21012/Documento_completo.pdf?sequence=1)

Ferrer, A. (2010). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.

Ghibaudo, F. y Raccanello, M. (2021). Crecimiento y reindustrialización acotada (2002-2015). En M. Rougier, *La industria argentina en su tercer siglo (1810-1920)*, (pp. 315-383). Ministerio de Desarrollo Productivo. [https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/la\\_industria\\_argentina\\_en\\_su\\_tercer\\_siglo\\_-\\_version\\_digital.pdf](https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/la_industria_argentina_en_su_tercer_siglo_-_version_digital.pdf)

Goñi, M. J. (2017). Federalismo fiscal. Importancia de la autonomía municipal para el desarrollo sostenible. *Derecho Y Ciencias Sociales* (1, [16], pp. 22-39). <https://doi.org/10.24215/18522971e003>

Goñi, M. J. (2020). La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario. *Anales de la Facultad De Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional De La Plata* (N° 50). <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/9820>

Hernández Medina, C. A., Báez Hernández, A. y Carrasco Fuentes, M. A. (2023). El gobierno como elemento potenciador del desarrollo local. *Más Poder Local*, (vol. 51, pp. 25-42). <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/article/view/gobierno-potenciador-gobierno-local>

Kicillof, A. (2019). *Radiografía de la provincia de Buenos Aires. Crisis de un territorio en disputa*. Siglo Veintiuno.

Liu, L., Chen, C., Zhao, Y. y Zhao, E. (2015). China's carbon-emissions trading: Overview, challenges and future. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* (pp. 254-266). <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1364032115003469>

Ministerio de Desarrollo Productivo (2020). *Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales. Informe y estado de la situación. (2015-2019)*. Ministerio de Desarrollo Productivo. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_y\\_estado\\_de\\_situacion\\_-\\_programa\\_parques\\_industriales.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_y_estado_de_situacion_-_programa_parques_industriales.pdf)

Neirotti, N. (2016). Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos. *Revista Estado y Políticas Públicas* (6, pp. 39-58). [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1466970389\\_39-58.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1466970389_39-58.pdf)

Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España (2011). *Parques industriales y tecnológicos del sur de China*. Instituto Español de Comercio Exterior. <https://vaventura.com/wp-content/uploads/2017/06/4535014.pdf>

Park, J. M., Park, J. Y. y Park, H.-S. (2015). A review of the National Eco-Industrial Park Development Program in Korea: Progress and achievements in the first phase. 2005-2010. *Cleaner Production*, (pp. 1-30). <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652615012160>

Reca, R. P. (2010). El anacrónico Régimen Municipal Bonaerense. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata* (año 7, N° 40). [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/20964/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/20964/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Rodríguez-Pose, A. (2001). The role of the ILO in implementing local economic development strategies in a globalized world. *International Labour Organization, Genève*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---led/documents/publication/wcms\\_111545.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---led/documents/publication/wcms_111545.pdf)

Rougier, M. (2021). Reflexiones en torno al Estado empresario en la Argentina. Repaso histórico y perspectivas. *Cuadernos del INAP (CUINAP)* (2 [76]). [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/256](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/256)

Rougier, M., Mason, V., Scheinkman, L., Lemiez, G., Coviello, R., Bascur, O. y Gruschetsky, V. (2022). *Escenarios del desarrollo industrial en la provincia de Buenos Aires (1820-2020)*. Consejo Federal de Inversiones.

Schorr, M. (2013). Argentina, 1976-1983: la economía política de la industrialización. En M. Rougier, *Estudios sobre la industria argentina* (tomo 3, pp. 75-117). Lenguaje Claro.

Schteingart, D., y Tavosnanska, A. (2021). Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2016-2020). En M. Rougier, *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)* (pp. 383-448). Ministerio de Desarrollo

Productivo de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la\\_industria\\_argentina\\_en\\_su\\_tercer\\_siglo\\_-\\_version\\_digital.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_industria_argentina_en_su_tercer_siglo_-_version_digital.pdf)

Shi, H., Chertow, M. y Song, Y. (2009). Developing country experience with eco-industrial parks: a case study of the Tianjin Economic-Technological Development Area in China. *Cleaner Production*.

United Nations Industrial Development Organization (2017). *Manual de Implementación Para Parques Eco-Industriales*. United Nations Development Organization.

Valinotti, M. F. (2019). El desarrollo económico local y los parques industriales: el caso del “polo productivo agro-industrial” en el centro-sur de la provincia de Córdoba, Argentina (1997-2017). *RIEM* (Nº 19, pp. 153-180).

Vázquez Barquero, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Universitas Froum*.

Wen, Z. H., Luo, E. L. y Ke, S. (2017). Approachs and polices for promoting industrial park recycling transformation (PRT) in China: practices and lesson. *Cleaner Production*

Yu, Q., Wu, Y., Chen, X., Lin, Z. y Yaowen, L. (2023). Do China's National Agricultural Science and Technology Parks Promote County Economic Development? An Empirical Examination Based on Multi-Period DID Methods. *Agriculture* 13.

Fecha de recepción: 30-03-2023

Fecha de aceptación: 07-09-2023