

La complejización de la producción como instrumento para el desarrollo local. El caso del sudoeste de la provincia de Buenos Aires

Patricio Narodowski y Matias Remes Lenicov

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha acelerado en forma notable el cambio tecnológico en la economía mundial, dando lugar a nuevas actividades más complejas y a nuevas formas de producir, transmitir, distribuir y consumir bienes, servicios y conocimientos, así como a una profunda reestructuración de las actividades existentes. Este proceso plantea oportunidades y desafíos a los países que, como el nuestro, están por detrás de la frontera tecnológica internacional pero que se proponen y logran ir reduciendo la brecha que los separa de esa frontera para lograr un desarrollo económico y social sustentable.

En la Argentina y más precisamente en la provincia de Buenos Aires, se ha intentado promover la intervención territorial con el fin de promover y/o potenciar acciones de desarrollo económico local, y generar una mayor complejidad.

A lo largo del presente, se intentará determinar y definir diferentes criterios para comprender complejidad, innovación y desarrollo local. Acto seguido, se intentará dilucidar cuál fue el camino seguido por la política nacional, provincial y municipal del sudoeste bonaerense, que estuvieron alineadas con esa definición y búsqueda de desarrollo. Posteriormente, se intentará determinar si las mismas tuvieron éxitos o no, para entender si el proceso fue exitoso.

1) REESTRUCTURACIÓN DE LAS ACTIVIDADES EXISTENTES EN BÚSQUEDA DE COMPLEJIDAD, INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

1.1. LA VISIÓN DEL DESARROLLO Y EL TERRITORIO

El desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades o ciudades) refiere a un proceso endógeno de acumulación de capital que depende del desarrollo del potencial del sistema productivo local que, a su vez, depende de la capacidad empresarial local, de la forma en que los empresarios se organizan para producir, de la introducción y difusión de innovaciones, del rol de las economías de aglomeración (asociado al papel de las ciudades del territorio y sus zonas de influencia) y del marco institucional donde todo esto ocurre.

A partir de la definición adoptada, se pueden hacer abstracción de 4 factores que se consideran claves para el desarrollo económico de un territorio: la innovación, la organización de la producción, las economías de aglomeración urbana y las instituciones.

La importancia del territorio en el desarrollo de las actividades productivas ha sido puesta en evidencia por los primeros modelos de la economía espacial, como el trabajo de Von Thunen en 1826 (Keilbach, 2000). Más recientemente, en los años '80, autores como Beccatini, Fúa, Scott y Vázquez Barquero entre otros (Vázquez Barquero, 2002), ponen énfasis en

los sistemas de pequeñas y medianas empresas y en las economías de red en el territorio. Por su parte, Aydalot (1986) y los investigadores del Groupe de Recherche Européen sur les Milieux (GREMI) plantean que el desarrollo es consecuencia de la introducción de innovaciones en un proceso que tiene un fuerte carácter territorial, y que se produce como consecuencia de la interacción entre empresas en el entorno en que están insertas.

Stohr (1981) y Arocena (1995) ponen énfasis en la participación de los actores locales, planteando estrategias de abajo hacia arriba, dando oportunidad a los individuos, grupos sociales, organizaciones e instituciones locales, de aprovechar y realizar sus potencialidades.

A partir de los distintos aportes que han reivindicado la importancia de considerar el carácter territorial y endógeno de los procesos de desarrollo económico, se puede decir que se ha ido conformando una visión que logra superar las limitaciones de la economía tradicional para entender los procesos de desarrollo económico regional y local. Desde el punto de vista de esta bibliografía el territorio es producción y hábitat. Es el conjunto de la población, los empresarios y la economía popular. Por eso la infraestructura para el desarrollo debe incorporar estos objetivos y a estos actores. Lo mismo los servicios que operan esas infraestructuras.

1.2. LA CUESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO

Es posible definir a la infraestructura como el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones (de larga vida útil) que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, sociales y personales (BID, 2010). Por infraestructura pública se entiende la obra y servicios que son neces-

sarios para el funcionamiento de la economía y el territorio. La infraestructura económica se refiere al agua y saneamiento, transporte, telecomunicaciones, energía, y gas natural que prestan un servicio al público. La infraestructura social comprende escuelas, hospitales, vivienda social, bibliotecas, prisiones, y cuestiones que contribuyen al medioambiente.

Todas estas infraestructuras cumplen un rol clave en mejorar la calidad y bienestar de la población. Los habitantes de las ciudades quieren un mejor transporte público porque menos tiempo de espera, menos estrés, más tiempo para las cosas importantes de la vida. La población requiere también más y mejores espacios destinados a la educación y a la salud, porque son servicios vitales para mejorar la calidad de vida de la persona y de la sociedad, como así también de lugares de esparcimiento, recreativos y culturales, etc.

Si bien no es condición suficiente, resulta claro que la infraestructura es una condición necesaria para el desarrollo, tanto en lo que respecta a la competitividad de la economía como a la calidad de vida de la población. La infraestructura es también un importante factor de cohesión económica y social, de vertebración del territorio, integración espacial y mejora de la accesibilidad. En el tratamiento de los temas de infraestructura y servicios relacionados suele producirse una confusión conceptual, especialmente cuando se hace referencia al carácter público de estos servicios, debido a que este término admite diferentes acepciones. Esto se traduce en la proliferación de términos tales como servicios básicos, servicios de interés público, servicios de utilidad pública y servicios públicos domiciliarios, que no necesariamente tienen el mismo significado (CEPAL, 2004).

1.3. LA NOCIÓN DE COMPLEJIDAD ES POS DEL DESARROLLO

Una forma de describir el sistema pro-

ductivo es decir que las cosas se hacen con máquinas, materias primas y mano de obra. Otra forma es hacer hincapié en que los productos se hacen con el conocimiento. Esto condice con la idea que entre los países del mundo se encuentran dispersos grandes cantidades de conocimientos. Las computadoras nos dan conocimientos sobre teoría de la información, electrónica, plásticos, mientras que gracias a las frutas y cereales tenemos miles de años de experiencia en la domesticación de plantas y animales así como el conocimiento de la logística, la refrigeración, control de plagas, la seguridad alimentaria y la conservación de los productos frescos. La incorporación de conocimiento en productos requiere que las personas posean una comprensión práctica de esa noción.

El secreto de las sociedades posmodernas no es que cada persona tiene conocimientos mucho más productivos que los de una sociedad más tradicional. El secreto de la posmodernidad es que utiliza colectivamente grandes volúmenes de conocimiento, mientras que cada uno de los individuos tiene sólo algunas cosas de él (Moguillansky y Devlin, 2011).

La complejidad económica se expresa en la composición de la producción productiva de un país y refleja las estructuras que emergen de tener y combinar el conocimiento. Economías complejas son aquellas que pueden tejer grandes cantidades de conocimiento relevante en conjunto, a través de grandes redes de personas, para generar una mezcla diversa de productos intensivos en conocimiento. Las economías menos complejas, en contraste, tienen una estrecha base de productiva conocimiento y producir menos y más simples productos, los cuales requieren bandas más pequeñas de la interacción. Dado que los individuos están limitados en lo que saben, la única manera posible ampliar su base de conocimientos es, al facilitar la interacción de

los individuos en cada vez más complejas redes de organizaciones y mercados. El aumento de la complejidad económica es necesario para que una sociedad sea capaz de mantener y utilizar un mayor cantidad de conocimiento productivo, y podemos medirla de la mezcla de productos que los países son capaces de hacer (Hausmann e Hidalgo, 2011).

2) LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL EN LA ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES CON EL FIN DE PROMOVER Y/O POTENCIAR ACCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, Y GENERAR UNA MAYOR COMPLEJIDAD

2.1. EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN

Para que la economía consolide sus capacidades de crecimiento y generación de empleo, el desarrollo de un entramado industrial sólido y dinámico, con capacidades innovativas permanentes, representa un elemento de gran aporte sobre el cual se puede apoyar la estructura económica. Esto requiere el desarrollo de políticas industriales amplias y con capacidad de readaptación al escenario cambiante.

El Sistema Nacional de Innovación (SNI) vigente en la Argentina pretende abordar de manera integral el vasto conjunto de factores que interactúan en los procesos de cambio tecnológico y organizacional y que inciden en el ritmo de crecimiento, la orientación del desarrollo, y la difusión de nuevas prácticas productivas en el territorio nacional. En su acepción más amplia, el SIN comprende todos los elementos que contribuyen al desarrollo, introducción, difusión y uso de innovaciones, por lo que incluye a las empresas productoras, el sistema educativo (particularmente universidades e institutos técnicos), los laboratorios y centros de investigación públicos y privados, el sistema financiero, las instituciones o agencias públicas de promoción de la CTI, etc. Este SIN coloca el énfasis

en el impulso de políticas industriales, de ciencia y tecnología, así como educativas y sociales, y en el desarrollo de diversos instrumentos de apoyo por parte de los distintos ministerios y dependencias estatales nacionales, provinciales y municipales que promueven a las medianas y pequeñas empresas, y fomentan la capacitación, el empleo y el cooperativismo.

La provincia de Buenos Aires, por su parte, implementa políticas productivas que promueven procesos locales de innovación, proyectos de desarrollo local y planeamiento estratégico, a la vez que cuenta con distintos programas de apoyo a las PyME.

2.2. POLÍTICAS INDUSTRIALES, DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (I+D) Y DE DESARROLLO LOCAL

El actual escenario mundial en el que la economía debe desenvolverse, requiere que la misma cuente con capacidades de adaptación permanente, atributo que más difícilmente pueda lograrse por la acción de los privados en economías en desarrollo, considerando los bajos niveles de inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) que se producen, por diferentes motivos, desde los mismos.

Para que la economía consolide sus capacidades de crecimiento y generación de empleo, el desarrollo de un entramado industrial sólido, dinámico y competitivo, con capacidades innovadoras permanentes, representa un elemento de gran aporte sobre el cual se puede apoyar la estructura económica.

La intervención pública para lograr desarrollar el sector industrial, requiere el desarrollo de políticas amplias para el sector y con capacidad de readaptación a un escenario cambiante. Las mismas deben contener un objetivo claro al cual apuntar, además de contar con un diagnóstico real del contexto en el que se pretende lograr este desarrollo, ya que en función de ello se derivarán los lineamientos y acciones que resulten más apropiados para aumentar

las probabilidades de éxito.

Dentro de las políticas de desarrollo industrial, el impulso de las inversiones en Investigación y Desarrollo (I+D), emerge como un elemento fundamental para lograr alcanzar una sólida competitividad. El rol del sector público en el impulso de las inversiones en I+D se puede producir tanto de manera directa, invirtiendo recursos en I+D según objetivos específicos, como de manera indirecta a través de diversos programas de estímulo para el desarrollo de este tipo de inversiones (programas de financiamiento, beneficios impositivos, etc.).

Por otra parte, crece la importancia de la cooperación entre las instituciones de I+D y el sector productivo para generar mayores innovaciones tecnológicas. Este tipo de desarrollos industriales demanda mano de obra de mayor calificación, lo cual mejora los incentivos para los recursos humanos y deriva en un crecimiento en los niveles de ingreso de la población.

3) EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DEL SUDOESTE PROVINCIAL. CASOS EXITOSOS Y LOS QUE NO LO FUERON

3.1. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SUDOESTE BONAERENSE

El área está ubicada en el sur-oeste del territorio bonaerense y abarca los municipios de Bahía Blanca, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Patagones, Puan, Saavedra, Tornquist, y Villarino. La región cuenta con una población de 512.480 habitantes (Censo 2010), representando el 3,3% de la población provincial. El 58,8% de la población habita solamente en Bahía Blanca. Con una baja densidad en la región, este municipio aparece como el principal núcleo de población.

La región tiene bajo aporte al Producto Bruto Geográfico (PBG, 2003) de la provincia (4,2%). Allí se produce principalmente trigo, girasol, cebolla, zapallo, vid,

alcaparras, ciboulette, hierbas aromáticas y olivos para aceite; se cría ganado vacuno y ovino. Esto representa el 18,4% del PBG regional. Asimismo la industria manufacturera, impulsada por el sector petroquímico, representa el 22,4% del PBG regional. También hay un importante porcentaje de turismo rural y de aventura.

Dentro del PBG del área, el partido de B. Blanca posee 56,3% del mismo. Dentro de la región Sudoeste, la subregión portuaria (Patagones, Villarino, C. Rosales, y B. Blanca) es la generadora del 73,7% del PBG regional, y la subregión norte genera el 26,3% del PBG regional.

La actividad agrícola ganadera representa más del 30%, del PBG municipal en casi todos los partidos de la región Sudoeste. Sólo en Bahía Blanca, y Coronel Rosales, municipios portuarios, la actividad agrícola ganadera es de baja representatividad. El cultivo de trigo y girasol son de mucha importancia, aunque en cantidad de tierras destinadas, la soja ha ganado mucho terreno.

En Bahía Blanca se desarrolla la actividad pesquera aprovechando el puerto con que cuenta el partido, pero las capturas pesqueras realizadas representan menos del 2% del total de los puertos provinciales y explica apenas el 0,1% del PBG de esta jurisdicción.

Las actividades económicas en la región se encuentran, en varios casos, en conflicto entre sí. El desplazamiento que la agricultura está generando sobre la actividad pecuaria se suma el conflicto entre la actividad pesquera y la petroquímica que afecta la calidad de los recursos pesqueros.

El sector industrial dentro de la región explica el 18,2% del PBG. Sin embargo, esta representatividad no es homogénea entre los partidos que componen la región, sino por el contrario, el desarrollo industrial en la región observa una alta concentración en términos territoriales y sectoriales. Si se analiza la evolución de los niveles de industrialización en los partidos de la región, rela-

cionando los ocupados en las industrias y la población total. Bahía Blanca, con el 32,1%, Coronel Suárez (22,5%) y Saavedra (14,9%), son los municipios con mayor injerencia de la manufactura sobre el PBG. En el resto de los partidos los niveles de industrialización son poco relevantes según los datos de la Dirección Provincial de Estadística.

Dentro de las manufacturas de la región Sudoeste, la fabricación de productos de la refinación del petróleo y la fabricación de sustancias químicas básicas son los sectores principales, los cuales generan casi el 80% del VAB manufacturero de la región. Ello evidencia, por un lado, la concentración del desarrollo manufacturero en torno a un sector productivo, al tiempo que plantea algunas limitaciones que provocan desequilibrios en términos del desarrollo de otros sectores y falta de complejidad productiva.

En la región se contabilizan dos parques industriales (Bahía Blanca y Coronel Suárez) y ocho distritos industriales consolidados. En los parques industriales hay más de 60 firmas, mientras que los distritos consolidados hay más de 105 PyMEs.

Resulta interesante notar los sectores en los que se han desarrollado los distritos industriales, los cuales generan un impacto positivo en el resto de la economía generando efectos derrame y desarrollo tecnológico.

En la región se observan importantes vías de comunicación que otorgan un buen nivel de conectividad, en particular ligadas al partido de Bahía Blanca, pero regular en aquellas localidades más alejadas de los nodos multimodales como Patagones y Villarino. En Bahía Blanca convergen las Rutas Nacionales N° 3 (tramos norte y sur), 33, 35, 229 y 252, y la Ruta Provincial N° 51, que sirve de nexo con la región. Se observa un tránsito intenso tanto en la Ruta 3 como en la 33 en B. Blanca principalmente y también en C. Rosales, Tornquist y Saavedra.

3.2. LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE BAHÍA BLANCA

Bahía Blanca es considerada una ciudad en vías de industrialización. A pesar de la existencia del polo petroquímico, no observa una estructura industrial diversificada que le permita ser apoyo para el resto de los sectores productivos. Las dos actividades industriales más importantes de la región son, la petroquímica (concentrada en Bahía Blanca) y la de alimentos y bebidas, aunque la importancia relativa de estos sectores en la Provincia es baja dentro del total del PBG.

A pesar de la alta representatividad de la actividad industrial de Bahía Blanca a nivel regional, la misma no ha logrado generar una expansión de la industria de la región Sudoeste, característica que refleja las limitaciones en la región. Otro elemento que se aprecia es la baja industrialización en torno al complejo agrícola-ganadero, lo que da cuenta de los problemas de las manufacturas para desarrollarse a pesar de contar con materia prima para la generación de valor.

En el polo petroquímico de Bahía Blanca se destila el 4% del petróleo total destilado a nivel nacional. Entre las compañías del complejo se encuentran Profertil S.A., Transportadora de Gas del Sur (TGS), PBB Polisor SA (etileno y polietilenos), Solvay Indupa y Compañía Mega. En los últimos años, el Polo Petroquímico ha experimentado una fuerte expansión en algunas líneas de producción, tales como la de fertilizantes y la de materias plásticas y tiene posibilidades de continuar creciendo tanto hacia el mercado interno (sustituyendo competitivamente importaciones) como hacia el mercado externo. Esto ha sido fundamental en cuanto al volumen de ventas a los países del Mercosur, con fuerte incidencia sobre B. Blanca y zona de influencia.

4) CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA COMPLEMENTAR O MEJORAR LAS POLÍTICAS ACTUALES

Esta región más allá de Bahía Blanca, tiene un fuerte perfil agropecuario, pero con gran ausencia del sector transformador. A su vez el Polo Petroquímico de Bahía Blanca, constituye una cadena productiva integrada. A partir de las actividades madre pueden identificarse varios eslabones productivos, que conforman una red horizontal (entre esas mismas actividades) y vertical (con otros sectores productivos). Sin embargo, por el altísimo grado de integración que existe entre los eslabones es escasa la interacción interempresarial de los grandes actores del mismo con las pequeñas y medianas industrias locales, lo que establece una traba para el desarrollo endógeno de la región, el cual se debe intentar revertir mediante una articulación más profunda y fructífera con el resto del entramado productivo de los otros municipios.

La intervención pública para lograr un mayor desarrollo del sector industrial, requiere de políticas amplias para cada sector y con capacidad de readaptación a un escenario cambiante. Las mismas tienen que tener objetivos claros a los cuales apuntar, además de contar con un diagnóstico real del contexto en el que se pretendió lograr este desarrollo, ya que en función de ello se establecen los lineamientos y acciones. Sin embargo, si bien se ha intentado por diferentes mecanismos diversificar la matriz productiva bonaerense, generar mayor valor agregado y lograr un equilibrio territorial, la complejización e innovación no ha logrado trascender de manera notoria porque es un proceso que requiere tiempo, y continuidad en las políticas.

Los desequilibrios territoriales se expresan en numerosas localidades de la provincia de Buenos Aires, delimita la gestión del desarrollo local. Las sociedades y territorios

en desarrollo se caracterizan esencialmente por su insuficiente articulación productiva, la cual debe ser encarada de forma más eficiente si se contextualizan las diferentes situaciones y problemas tecnológicos y de capacitación de recursos humanos, para lograr dotar a los diferentes entornos territoriales de elementos capaces de promover las innovaciones necesarias. Sabido es que la infraestructura en red facilita fuertes ventajas productivas, y para el desarrollo

humano con relación a empresas que concurren aisladamente. Sin embargo puede observarse que en una visión amplia de infraestructura la brecha entre el Sudoeste Bonaerense y el conglomerado del GBA se ha profundizado, dejando al descubierto cuestiones que requieren prontas soluciones. En lo analizado hasta aquí se observa que mantener este desequilibrio del hábitat e infraestructura sin duda pone en riesgo la integridad territorial en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Centro Latinoamericano de Economía Humana, Nueva Sociedad.
- Aydalot, P. (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. París: GREMI.
- BID (2010). *Panorama de la efectividad en el desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- CEPAL (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Octubre 2004
- HAUSMANN, R. E HIDALGO, C. A. (2011). Country Diversity, Product Ubiquity and Economic Divergence. *CID Working Paper 201* (2011)
- Keilbach, M. (2000). *Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth*. Heidelberg, Alemania: Ed. Physica-Verlag.
- MOGUILLANSKY Y DEVLIN (2011). *Breeding Latin American Countries: Operating Principles for Rehabilitating Industrial Policies*. CEPAL, Banco Mundial.
- STOHR, W. B. (1981). Developmen from below: the bottom-up and periphery in Ward development paradigm. En: Stohr y Taylor (Eds.) *Development from Above or Below?* (pp. 39-72). Chichester, J. Willey and Sons.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2002). Crecimiento Endógeno o Desarrollo Endógeno. En: Becattini, Costa, Trullén (Eds.) *Desarrollo local: Teorías y Estrategias* (pp. 83-104). Madrid: Civitas