

# ESTUDIO DE LA DINÁMICA ECONÓMICA EN LA CONFIGURACIÓN DEL MODELO DESEADO DEL TERRITORIO NACIONAL

PROCESO DE COMPLEMENTACIÓN DE DATOS

Documento N° 4  
Buenos Aires, junio de 2014

Estudio de la dinámica económica en la configuración del modelo deseado del territorio nacional:  
proceso de complementación de datos

Estudio de la dinámica económica en la configuración del modelo deseado del territorio nacional:  
proceso de complementación de datos

#### AUTORIDADES NACIONALES

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación

Arq. GRACIELA OPORTO

Directora Nacional de Planificación Estratégica Territorial de la Nación

Arq. MARTA AGUILAR

CEPAL-Naciones Unidas

Director de la Oficina de Buenos Aires

Martín Abeles

**EQUIPO DE TRABAJO**

**DIRECCIÓN TÉCNICA**

Consultor

Marcelo Posada

**ASESORES**

Consultor

José Borello

## Títulos Secciones Sumario

	Página
<b>1. Introducción</b>	6
1.1 Síntesis de las actividades realizadas y los resultados alcanzados	6
1.2 Contexto y fuentes de información	9
1.3 Agradecimientos	9
<b>Resumen del contenido de los principales resultados alcanzados</b>	
<b>2. en los diversos informes</b>	11
2.1. Documento 1. Objetivos, alcance, metodología y productos previstos	11
2.2. Documento 2. La concepción territorial en los estudios sobre el entramado productivo argentino. Revisión crítica y análisis de los planes estratégicos sectoriales recientes	12
2.3. Documento 3. Base geo-económica de datos sobre complejos productivos y su distribución en microrregiones	15
2.4. Documento 4. Argentina. Análisis general y preliminar de su geografía económica. Aproximación inicial a una tipología de microrregiones y complejos productivos	18
<b>Complejos productivos y territorios de intervención desde la</b>	
<b>3. perspectiva de la política de inversión en infraestructura</b>	21
3.1 Algunas cuestiones generales referidas a la inversión y su relación con el proceso productivo	21
3.2 La inversión pública asociada al impulso a las actividades económicas desde una perspectiva de complejos productivos y microrregiones	23
3.3 Desarrollo de una agenda de políticas sobre economía y territorio, con énfasis en la detección de sectores y lugares de intervención	27
<b>4. Reflexiones finales y temas a ser indagados</b>	30
4.1. Reflexiones finales	30
<b>Bibliografía</b>	32

# 1. Introducción

## 1.1 Síntesis de las actividades realizadas y los resultados alcanzados

### Actividades realizadas

En el marco de este proyecto se han elaborado seis documentos. Si bien se presenta un resumen más detallado del contenido de cada uno en la segunda parte de este texto, aquí haremos una breve síntesis de cada uno de ellos.

En el Documento 1, se presentan los objetivos generales, la justificación y la metodología preliminar de trabajo del proyecto. En ese documento se identifican las principales fuentes de información y los términos de referencia básicos de cada uno de los productos previstos.

El Documento 2 tiene dos partes. En la primera se hace una revisión crítica de los estudios realizados en torno a la temática de la actividad económica desde una perspectiva territorial, con énfasis en las investigaciones realizadas en la Argentina. En la segunda parte se indaga de qué modo es abordada esa temática en los distintos planes estratégicos ministeriales elaborados por el estado argentino recientemente (Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca; Ciencia y Tecnología; Industria y Turismo).

El Documento 3 es, esencialmente, una base de datos con información para 29 complejos productivos (divididos, a su vez, en fases productivas) a la escala de 52 microrregiones que cubren el total del país. Esa base de datos está acompañada por un conjunto de 29 fichas metodológicas individuales (una por complejo) en las que se caracteriza brevemente a cada complejo y se especifica qué ramas de actividades lo constituyen. Esas fichas también contienen algunas fuentes bibliográficas básicas e información de la demanda principal de materias primas, insumos y servicios de cada complejo, según la matriz de insumo-producto nacional. El Documento 3 también incluye una detallada metodología, donde se describe el modo en el cual fueron construidos cada uno de los complejos a partir de datos básicos provistos por el OEDE (Observatorio del Empleo y de la Dinámica Empresarial) del MTySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Las variables centrales de la base de datos son empresas, empleo, masa salarial y exportadoras. Se incluyen algunas bases complementarias a la escala de los totales por microrregiones (empleo registrado privado y estatal) y de las fases de los complejos (localización predominante, impacto ambiental potencial y utilización de recursos naturales). Para el caso específico del empleo se realizaron una serie de tareas adicionales de ajuste de los datos originales a partir de la consulta a estudios previos y fuentes diversas de información. Esos ajustes están documentados en una serie de textos escritos para cada uno de los complejos. En esos textos se da cuenta de la información consultada y los ajustes realizados. Se hicieron los siguientes ajustes a los datos de empleo: se completaron las celdas que registraban actividad económica pero en las que no se consignaba información por problemas de secreto estadístico; se redistribuyeron datos entre microrregiones en aquellos casos en los que se verificó que había microrregiones con subregistro y otras con sobregistro de empleo.

El Documento 4, es un análisis de algunos aspectos centrales de la base de datos presentada como Documento 3. Ese documento presenta el contenido de la base y la metodología usada para su elaboración y un análisis general de los datos, con una visión

más pormenorizada de ciertos aspectos a las escalas de las microrregiones y complejos. Incluye, también, una tipología de microrregiones estructurada en 5 diferentes grupos.

El Documento 5, contiene un análisis de varios sistemas productivos locales ubicados en distintos lugares del país desde la perspectiva del concepto de Áreas económicas locales (AELs). Esta noción define a los sistemas productivos locales en función del alcance geográfico del mercado de trabajo local y, para ello, conecta los domicilios de los trabajadores y empleados con las direcciones de las empresas en las que trabajan (Borello, 2002; Mazorra, Filippo y Schleser, 2005).

Estas eran las actividades y productos que estaban previstos en el Documento 1 del proyecto.

### Síntesis de los resultados alcanzados

Este proyecto ha tenido como propósito general alcanzar un mejor conocimiento de las actividades económicas que se realizan en la Argentina desde una perspectiva territorial. Para ello se ha elegido dividir, por un lado, el espacio económico en complejos productivos y esos complejos, a su vez, en fases; y, por el otro, el espacio geográfico en microrregiones.

Como punto de partida del proyecto se revisaron las distintas perspectivas que se han utilizado para analizar la actividad económica desde una perspectiva territorial. Se ha hecho una revisión selectiva de la bibliografía teórica en general y de una parte sustancial de esa bibliografía para el caso argentino. También se ha hecho una revisión cuantitativa de las formas en las cuales aparece la perspectiva geográfica y de complejos productivos en un conjunto de planes estratégicos recientes elaborados por varios ministerios nacionales de la Argentina (Industria, Ciencia y Tecnología, Turismo, Agricultura).

De la revisión bibliográfica surge que el campo de la investigación sobre la relación entre actividades económicas y territorio ha ido evolucionando y complejizándose, incorporando nuevos enfoques y perspectivas. En el caso argentino, la reseña muestra que hay una tradición de trabajar estos temas que se remonta varias décadas hacia atrás. Al mismo tiempo, la revisión de esa bibliografía muestra que no hay investigaciones recientes que enfoquen esta temática desde una perspectiva de complejos productivos. Al mismo tiempo, no hay investigaciones recientes que cubran el total del territorio nacional y que abarquen una parte significativa de su actividad económica.

De la revisión de los planes estratégicos ministeriales surge una muy variable utilización de términos tales como cadenas o complejos productivos, aunque la perspectiva de conceptualizar la actividad económica como un conjunto de relaciones e interacciones (no sólo de compra-venta) está presente en todos los documentos. Quizás es más diversa la utilización no sólo de términos geográficos sino la misma conceptualización de la actividad económica. En muchos casos, parece olvidarse que las actividades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios no sólo suceden en el espacio económico sino que su propia materialidad las hace, también, geográficas.

El segundo paso del proyecto fue construir una base de datos sobre complejos productivos y territorio para lo cual se identificaron 29 complejos. A su vez, se desagregó

la actividad de cada complejo en fases productivas y en 52 microrregiones que cubren la totalidad del país. Con información básica proporcionada por el OEDE del MTySS se construyó la base de datos. Como se consignó anteriormente, se hizo un detallado trabajo de ajuste de los datos de empleo por microrregión para cada uno de los complejos a partir de estudios existentes y de información estadística diversa. Esto implicó la realización de una serie de reuniones de discusión entre los funcionarios y técnicos de la SSPT y el equipo contratado por CEPAL y la elaboración de un conjunto de documentos que dan cuenta de las modificaciones realizadas en los datos de empleo y de la información que justifica esos cambios.

Con la información brindada por esa base se hizo una caracterización de las microrregiones en tanto unidades productivas y de los complejos productivos y de la geografía económica que surge del despliegue de esos complejos en el territorio. Una síntesis del análisis de esa base nos permite elaborar las siguientes afirmaciones estilizadas.

- Primero, las actividades económicas se desarrollan en todo el país. Además, aún en unidades geográficas relativamente poco pobladas encontramos una diversidad de actividades económicas.
- Segundo, si bien las actividades económicas están presentes en todo el territorio, e inclusive con una cierta diversidad, la mitad de las microrregiones concentran más del 95% del empleo y, a su vez, las primeras diez agrupan al 88% de la ocupación. Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que no se trata de unidades estancas sino que las microrregiones que concentran porcentajes significativos de la actividad económica tienen, a su vez, una relación intensa con sus áreas de influencia o *hinterlands* de donde toman insumos, materias primas, recursos humanos y servicios pero, a su vez, las grandes ciudades brindan servicios y bienes de todo tipo a sus áreas circundantes.
- El análisis realizado muestra que, más allá de la relativamente amplia dispersión geográfica de algunos complejos (como el turismo, la horticultura o los materiales para construcción), la mayoría está fuertemente concentrado en unas pocas microrregiones, con un fuerte peso de la megalópolis centrada en Buenos Aires, más allá de algunas participaciones significativas de algunas microrregiones en ciertas actividades (como la vitivinicultura en Mendoza, el arroz en Entre Ríos o el trigo en la Llanura pampeana). En general, los complejos agropecuarios están más dispersos mientras que los de base industrial tienden a estar más concentrados.
- Tercero, hay diferencias cualitativas muy significativas entre microrregiones en términos del tamaño medio de las empresas o de los niveles salariales. O sea no sólo es posible identificar diferencias cuantitativas entre microrregiones sino que también hay diferencias cualitativas en términos de sus actividades económicas. Esas diferencias son, en parte, el reflejo de diferencias en cuanto al tipo de actividades y a las características empresariales que encontramos en cada microrregión.
- Cuarto, en general, las microrregiones con más actividad económica tienden a ser más diversificadas que las otras microrregiones; aunque hay una diversidad de situaciones con microrregiones muy especializadas (inclusive en términos nacionales al concentrar gran parte de una actividad) y otras bastante diversificadas. La cuestión de la diversificación (al interior de una microrregión) como también de la especialización han



sido reconocidas como elementos descriptivos relevantes para pensar de manera estratégica la actividad económica de cualquier sistema productivo local. Se ha puesto de relieve tanto la ventaja de la especialización (economías de localización) como la de la diversificación.

- Quinto, el análisis de la base revela la importancia de algunas actividades que han sido, tradicionalmente, poco tenidas en cuenta en análisis convencionales de la actividad económica, como es el caso del turismo y la minería. El primero aparece no sólo como una actividad cuantitativamente importante (en función del peso del empleo del complejo) sino porque es una actividad que está presente en gran parte de las microrregiones. En tanto la minería aparece como un complejo cuyo peso económico es significativo pero que está presente en un número más limitado de microrregiones.
- Sexto, a estas actividades (en términos de su peso en el empleo) les siguen otras, más tradicionales, como automotriz y autopartes, textil e indumentaria, medicamentos de uso humano, cárneo bovino y sojero. Debe destacarse, sin embargo, que ese ranking se explica fundamentalmente porque la mayoría de estos complejos concentran su empleo no en el núcleo articulador o en la producción primaria y primera industrialización, sino en las otras fases, como las de proveedores, comercialización, logística y transporte. En este sentido, ese resultado tiende a cuestionar algo que ha sido argumentado insistentemente en los últimos años, que es el potencial de creación de empleo de las actividades agropecuarias. Los datos generales parecen indicar que ese potencial es mayor para las actividades industriales y para otras, como el turismo o la minería.

En el acápite 3 de este informe se retomarán los elementos centrales de esta síntesis y, a partir de ellos, y en el marco de una discusión más amplia sobre la inversión y el desarrollo territorial, se identificarán y caracterizarán un pequeño conjunto de lineamientos de política.

## 1.2 Contexto y fuentes de información

Los distintos informes que aquí se describen y que constituyen este proyecto fueron elaborados por un equipo técnico contratado por la oficina de Buenos Aires de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y fueron realizados durante el año 2013 y la primera mitad del 2014.

La información utilizada para la elaboración de los informes proviene de diversas fuentes pero especialmente del OEDE del MTySS de la Argentina. También se ha utilizado información de diversos planes estratégicos de varios ministerios nacionales y estadísticas y estudios diversos.

## 1.3 Agradecimientos

El conjunto de informes que constituyen los resultados de este proyecto no podrían haberse completado sin las diversas reuniones de trabajo y de coordinación realizadas con los técnicos y funcionarios de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, (SSPT) perteneciente al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y

Estudio de la dinámica económica en la configuración del modelo deseado del territorio nacional:  
proceso de complementación de datos

Servicios (MINPLAN), de la República Argentina. Las devoluciones a los diversos informes han sido de suma utilidad para orientar el trabajo y mejorar sus contenidos.

Este informe no podría haber sido elaborado sin la información brindada por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en la Argentina (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTySS). Agradecemos a sus técnicos la información y el tiempo que nos han brindado.

## 2. Resumen del contenido de los principales resultados alcanzados en los diversos informes

### 2.1 Documento 1. Objetivos, alcance, metodología y productos previstos

En ese documento inicial se presentan los objetivos centrales del proyecto y el bosquejo inicial del diseño de los instrumentos. Allí también se presenta el plan de trabajo a desarrollar en función de los objetivos previstos.

En este documento se define al objetivo general del proyecto como: “caracterizar la incidencia territorial de las principales cadenas productivas argentinas”. Con ese propósito, el proyecto se plantea como objetivos específicos:

“Seleccionar un conjunto de cadenas productivas representativas de las especificidades regionales de la economía nacional.

Diseñar una matriz de interrelación entre el espacio geográfico diseccionado (las microrregiones) y el entramado productivo expresado en variables descriptivas.

Indagar, relevar y sistematizar la información estadística correspondiente a las variables descriptivas que se utilizarán para la caracterización de la mencionada incidencia territorial de las cadenas productivas.

Elaborar estudios tipológicos de los resultados derivados de la construcción y llenado de la matriz espacio/producción”.

En este documento se identifican las cadenas productivas que serán estudiadas y el modo en el cual se va a estructurar la matriz de datos, a partir de una división en fases de los complejos productivos y de una división del territorio argentino en microrregiones. También se presenta una justificación de la manera de encarar la problemática a estudiar. Se incluyen dos anexos, uno con configuración departamental de la microrregionalización adoptada y el otro con la estructura de la matriz de datos en fases-complejos productivos/microrregiones

El documento también incluye anexos con el contenido previsto de dos de los documentos que no están ligados a la base de datos de complejos y microrregiones: Metodología para analizar el tratamiento de las temáticas territoriales en los planes estratégicos de Ciencia y Tecnología, Industria, Agricultura y Turismo; y Propuesta de estudio de Áreas económicas locales.

Este documento fue elaborado por la coordinación técnica del equipo de la CEPAL asignado a este proyecto, en interacción continua con los técnicos de la SSPT, y en interconsulta con los técnicos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

## 2.2 Documento 2. La concepción territorial en los estudios sobre el entramado productivo argentino. Revisión crítica y análisis de los planes estratégicos sectoriales recientes

El Documento 2 está compuesto por dos partes. Por un lado, incluye una revisión crítica de los estudios realizados en torno a la concepción del territorio imperante en las investigaciones y reflexiones efectuadas sobre el entramado productivo argentino. Por el otro, se procede al estudio pormenorizado de aquella concepción aplicada a los distintos documentos de planes estratégicos (de los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca; Ciencia y Tecnología; Industria y Turismo) que se confeccionaron en los últimos años en la Argentina.

### Revisión de las principales ideas

La primera parte, titulada “La perspectiva territorial de los estudios sobre el entramado económico argentino”, se divide en cinco apartados. En primer lugar, hay una introducción en la que se anticipa que se llevará a cabo una revisión necesariamente selectiva de las principales ideas, con el objetivo de realizar una reflexión teórica, metodológica y de políticas respecto a la idea de cadena productiva.

Luego le sigue una sección referida a los elementos centrales para el análisis de las cadenas productivas. Allí se lleva a cabo una descripción del recorrido histórico de estas ideas y de la bibliografía referida al análisis de sistemas productivos en general, con cierto énfasis en aquellos estudios que tratan la relación entre sistema productivo y territorio. Este apartado muestra cómo el análisis ha ido ganando en complejidad en la medida que fue incorporando diversos aspectos que estaban excluidos o eran subestimados en un principio. Algunos de los elementos que se abordan son: las nociones de “sector”, “polo de crecimiento” y “encadenamiento”; las implicancias de la tabla de insumo-producto; las múltiples formas de la división del trabajo; la importancia de los vínculos (y el tipo de vínculos) y la circulación del conocimiento en el sistema productivo y, finalmente, las políticas económicas vinculadas a las ideas de cadenas y artefactos similares.

El tercer apartado retoma la relación entre cadenas productivas y territorio pero con especial foco en el caso de la Argentina y algunas menciones a América Latina. Se presenta una breve reseña de los primeros antecedentes, anteriores a 1990, entre los que se destacan los trabajos de Alejandro Bunge (1940) y una serie de investigaciones encabezadas por entes de planificación como el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) y el CFI (Consejo Federal de Inversiones). Allí se sugiere que, por los acontecimientos histórico-políticos de entonces, el estudio científico desde una perspectiva crítica de las cadenas productivas comienza con dos textos de fines de la década del setenta, pero publicados en la década siguiente (Coraggio 1987; Rofman 1984). Luego se comenta una selección de trabajos especialmente relevantes, y se destaca que el aporte argentino y latinoamericano a estas temáticas fue pionero en muchos sentidos (como el carácter global de ciertas cadenas, la gobernanza transnacional de algunas de ellas y las limitaciones de las cadenas agroindustriales y extractivas como ejes para el desarrollo). Estos trabajos son presentados de acuerdo a cuatro enfoques predominantes; es decir, según se deriven de la tabla de insumo-producto; contemplan la gobernanza del sistema productivo; se basen en las ideas de distrito industrial o cluster; o enfatizan la interacción y el desarrollo de conocimiento y competencias.

En cuarto lugar, se lleva a cabo un balance de las discusiones relativas al vínculo entre sistema productivo y territorio. Allí se señala que tanto en la revisión de la bibliografía general como en la específica de la Argentina es posible ver un avance en términos del refinamiento del análisis y del conocimiento de las cadenas productivas; y que este avance sería impensable sin las ideas iniciales de algunos autores como Adam Smith o Alfred Marshall, aunque se las cuestione. Por otro lado, se subrayan algunas faltas en las investigaciones que se hicieron sobre la Argentina: entre otras cosas, lo que falta es una elaboración de estudios que contemplen unidades sub-provinciales más precisas, que adquieran un mayor grado de profundidad en el análisis de las cadenas y, sobre todo, que incorporen una visión panorámica de las cadenas y del país en su conjunto pero sin perder de vista sus especificidades geográficas. Es justamente en esas cuestiones en las que avanza el resto del proyecto.

Finalmente, se incluye un apartado que tiene por función enlazar el trabajo previo de revisión y discusión de las ideas centrales con el análisis de los planes estratégicos de los ministerios. A modo heurístico, se presenta una serie de interrogantes: ¿cuáles son los principales términos utilizados en los planes y cómo son definidos en la bibliografía? ¿Cuál es la unidad de análisis que es tomada como punto de partida? ¿Qué enfatizan las distintas perspectivas disciplinares y qué rol le otorgan a lo territorial? ¿Cuáles son los inconvenientes que presentan los sistemas de clasificación para captar las aglomeraciones territoriales y los sistemas de producción no-manufactureros? ¿En qué medida está contemplada la interacción entre los distintos actores de un sistema productivo? ¿Está presente la cuestión de la globalización en tanto parte del contexto? También se señala, junto a Sturgeon (2001), que una de las principales dificultades que existe al momento de captar analíticamente las cadenas productivas está signada por la cuestión disciplinar, ya que economistas, cientistas políticos, sociólogos y geógrafos suelen enfatizar aspectos diferentes. Además de la cuestión disciplinar hay otras perspectivas contrastantes, estrictamente conceptuales, ya que —por ejemplo— en las “cadenas de valor”, el punto de partida analítico es un producto determinado y sus encadenamientos (hacia atrás o hacia adelante); en los *clusters*, se parte desde el mapa de la localización; mientras que en las “redes”, el análisis empieza por los vínculos entre empresas (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010). No obstante, el autor plantea que las diferencias de enfoques no son contradictorias sino complementarias; y postula que el tipo de gobernanza (*governance type*) es una dimensión clave para comprender la relación entre territorio y sistema productivo.

### El abordaje de los planes estratégicos

La segunda parte se titula “Análisis integrado del contenido referido a cadenas productivas y territorio de los planes elaborados en años recientes por los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca; Ciencia y Tecnología; Industria y Turismo”. Como su título lo indica, está dedicado a analizar los planes mencionados a partir de la reflexión teórica y metodológica de la primera parte. Esta parte se divide, a su vez, en dos grandes apartados:

en uno se fundamenta y describe la metodología del análisis, mientras que en el otro se presenta una síntesis de los principales resultados<sup>1</sup>.

Los planes fueron abordados a partir de un análisis lexicométrico, es decir, una lectura cuantitativa de los textos para obtener las frecuencias estadísticas de unidades verbales (palabras, en general). Se trata de una metodología que no es nueva pero que en los últimos años se ha expandido de manera notable gracias al desarrollo de las TIC. En este caso, su aplicación se justifica por el hecho de que el corpus de análisis está compuesto por textos con características similares (planes estratégicos de ministerios nacionales) y con criterios claros: dos dimensiones (la cuestión geográfica y el tratamiento de las cadenas productivas) abordadas a partir de términos que fueron seleccionados luego de una primera lectura “cualitativa” de los planes.

En cuanto a los resultados, se presentan primero los datos cuantitativos obtenidos mediante el proceso detallado anteriormente. Luego se realizó una lectura cualitativa — conceptual—, donde fueron identificadas y puestas en cuestión las definiciones de los conceptos clave (“polo”, “enclave”, “cluster”, entre otros). También se ofrecen datos e información sobre el uso de mapas y esquemas, y el tipo de información que éstos aportan en cada caso.

Respecto al primero de los ejes, esto es, la dimensión geográfica, se observa que, en promedio, el plan de Turismo tiene una mayor cantidad de términos clave referidos a la geografía. Esto tal vez se explique por el hecho de que la importancia de la geografía es más evidente en una actividad como la del turismo. Si se consideran los cinco términos principales, el plan de Turismo supera ampliamente al resto, con la única excepción de que las referencias a lo local son más fuertes en el plan de Industria. Este último, además, tiene cifras destacadas en referencia a lo regional. En menor medida, también debe destacarse la presencia de lo federal y lo provincial en el plan del MAGyP, mientras que el plan de Ciencia y Tecnología es, claramente, el que menos utiliza de los términos escogidos. También se considera el uso de mapas, lo cual está directamente vinculado con la importancia otorgada a la cuestión geográfica en los distintos planes analizados. Esto se hace evidente al constatar que los planes de Turismo e Industria incluyen una cantidad considerable (39 y 23, respectivamente), mientras que en el de Ciencia y Tecnología son escasos (cinco) y el de AGyP directamente no incluye ninguno.

En el caso del segundo eje, se observa que las “cadenas productivas” tienen mayor presencia en el plan del Ministerio de Industria<sup>2</sup>, aunque dicha conceptualización es utilizada frecuentemente en los cuatro planes. En Agricultura, Ganadería y Pesca, sin embargo, la expresión más frecuente es “complejo” productivo, mientras que en Ciencia y Tecnología se apela a una conceptualización ad hoc: “NSPE” o “Núcleo Socio-Productivo Estratégico”. Las referencias están muy concentradas en pocos términos en el caso de Turismo y Agricultura, mientras se nota una mayor dispersión y diversidad terminológica en Industria y Ciencia y Tecnología.

---

<sup>1</sup> Se trata de una síntesis dado que fue redactada a partir de los cuatro informes elaborados para cada uno de los planes.

<sup>2</sup> Cabe destacar que la expresión es utilizada con cierta ambigüedad: el plan identifica 11 cadenas, pero la de “Alimentos” se divide en tres cadenas distintas: avícola, lácteos y porcinos.

La utilización de “complejo productivo” es algo habitual en el análisis del sector agrícola, aunque su definición no es explicitada en ningún momento. Tal como parecen evidenciar Rojas y otros (2000), la vaguedad conceptual de los complejos productivos es un problema que trasciende al plan del MAGyP. En el caso del plan del Ministerio de Industria, puede decirse que hay una caracterización y definición clara de lo que se entiende por “cadenas de valor”, ya que se introduce la cuestión de los eslabones, insumos y servicios vinculados. También está claro el recorte que se hace, al seleccionar una cantidad de cadenas consideradas “estratégicas” con criterios previamente descritos. No obstante, una característica de este plan es la profusa utilización de otros términos relacionados con el tratamiento de la actividad productiva: “complejo productivo”, “polo productivo” y, en menor medida, *cluster* o “enclave”. El plan del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva explicita la conceptualización de los “NSPE”. Estos son el resultado del cruce entre los seis sectores estratégicos (Agroindustria, Ambiente y desarrollo sustentable, Desarrollo social, Energía, Industria y Salud) y las Tecnologías de Propósito General (TPG), las cuales incluyen a la biotecnología, la nanotecnología y las TIC. En total, son 34 los NSPE priorizados en el plan, caracterizados y definidos con un buen nivel de detalle, lo cual convierte al plan del MINCYT en el más focalizado en el tratamiento de las cadenas productivas. Por su parte, el plan de Turismo, tal vez debido en parte a la especificidad de la actividad que aborda, no avanza sobre conceptualizaciones teóricas respecto a las cadenas de valor.

#### A modo de cierre

Tal vez valga la pena insistir en que el documento resumido aquí tiene por objetivo sentar las bases conceptuales y analíticas de un estudio más amplio. Dicho estudio pretende avanzar por caminos que —según se ha señalado— han sido poco transitados tanto por investigaciones académicas como por aquellas llevadas a cabo por entes de planificación.

Este documento, de 91 páginas, fue elaborado por José A. Borello y Leandro González, técnicos contratados por la CEPAL, en coordinación con técnicos y funcionarios de la SSPT del MINPLAN.

### 2.3 Documento 3. Base geo-económica de datos sobre complejos productivos y su distribución en microrregiones

El Documento 3 está formado por diversos archivos.

La base contiene datos referidos a número de empresas, empleo, masa salarial y número de empresas exportadoras para los 29 complejos productivos oportunamente seleccionados. Los datos se refieren a las fases de producción primaria y primera y segunda industrialización, en la mayoría de los complejos productivos de origen primario, y al núcleo articulador, en los casos de los complejos productivos de base industrial. Se incluye también información para las fases de provisión de insumos y de proveedores en los complejos de origen primario y de base industrial, respectivamente. Para los dos tipos de complejos se incluyen datos de las fases de comercialización y logística y transporte (denominada fase de logística en este proyecto). También se entrega una base de datos con información por fases productivas y microrregiones.

Este Documento incluye ocho archivos, la carpeta de fichas de los complejos y la carpeta de documentos que dan cuenta de las modificaciones en los datos de empleo:

1. Guía de la información por complejos productivos
2. Notas metodológicas
3. Base información por complejos (siete archivos)
  - 3-1 Proveedores y provisión de insumos
  - 3-2 Producción primaria
  - 3-3 Primera industrialización
  - 3-4 Segunda industrialización
  - 3-5 Núcleo articulador
  - 3-6 Comercialización
  - 3-7 Logística (incluye transporte)
4. Base de información por fases y microrregiones (incluye: riesgo ambiental, asentamiento predominante y utilización de recursos renovables, por fase; y porcentaje de empleo registrado, por microrregión).
5. Tabla de correspondencia entre complejos, fases y ramas de actividad (ramas compartidas)
6. Tabla de correspondencia entre complejos, fases y ramas de actividad (ramas únicas a un complejo)
7. Ponderadores según concentración regional (índice de concentración)
8. Carpeta de fichas de los complejos productivos (29 archivos)
9. Carpeta de documentos que dan cuenta de los ajustes a los datos de empleo por complejo y microrregión (24 archivos)

#### Primer archivo: Guía de la información por complejos productivos

En el primer archivo se muestran los complejos y las fases para las cuales se presenta la información. En ese archivo se incluye, también, una columna de comentarios referidos a determinadas fases y actividades.

#### Segundo archivo: Notas metodológicas

En el segundo se presentan las notas metodológicas que permiten reconstruir el armado de la información a partir de los datos entregados por el OEDE del MTySS al equipo de CEPAL. Esas Notas metodológicas incluyen una referencia a las actividades realizadas para complementar los datos de empleo brindados por el OEDE.

#### Tercer archivo: Base información por complejos

El tercer archivo contiene la base de datos por complejos y microrregiones. Los datos incluidos en las tablas de Excel de este archivo están ordenados por las cuatro variables para las que se presenta información: número de empresas, empleo, masa salarial y número de empresas exportadoras.

Para cada variable hay una hoja en la que aparece la información por complejo productivo y microrregión. En el caso de los complejos de base primaria se incluye información para las fases de Provisión de Insumos (Pi), Producción primaria (PP), Primera industrialización (Pind) y Segunda industrialización (Sind) (en los casos en los cuales fue posible construir



esa información). Mientras que para los complejos industriales se presenta información para las fases denominadas Proveedores (Prov) y Núcleo articulador (NA). Para ambos tipos de complejos se incluyen las fases de Comercialización (Com) y Logística (Log) (incluye transporte). En el caso de las celdas marcadas “nc” no recibimos información debido a restricciones asociadas al secreto estadístico. En general, para la mayoría de los complejos, la información que debió ser omitida de los cuadros por restricciones del secreto estadístico está por debajo del 15%.

Para el caso del empleo se armó una base adicional, cuya construcción ha sido documentada en un conjunto de archivos, que contiene información completa de empleo para todas las microrregiones.

#### Cuarto archivo: Bases de información por fases y microrregiones

En el cuarto archivo se entrega una base de datos con información por fases productivas y microrregiones. En particular allí se incluye:

Por fases productivas:

- Un indicador de riesgo ambiental por fase productiva (que puede tomar uno de tres valores: 1, riesgo bajo; 2, moderado; y 3, alto).
- Una variable que indica el asentamiento predominante, por fase, que indica si se trata de un medio rural (R), un ámbito periurbano (PU) o un ámbito urbano (U).
- Una variable que refiere a la utilización de recursos naturales, por fase. Allí se indica si se utilizan recursos naturales predominantemente renovables (R) o predominantemente no renovables (NR).

Por microrregiones:

- Un indicador que estima el porcentaje de la población entre 15 y 65 que tiene un empleo registrado (estatal o privado).

#### Quinto y sexto archivos: Tablas de correspondencia complejos-fases-ramas

Estos archivos contienen tablas que complementan la información incluida en las Notas metodológicas ya que permiten ver qué ramas de actividad están incluidas en las distintas fases en las que se divide la actividad de cada uno de los complejos.

#### Séptimo archivo: Ponderadores según concentración regional (índice de concentración)

Para estimar las asignaciones por complejo y microrregión de las ramas de actividad compartidas por varios complejos se utilizó un doble ponderador complejo-microrregión. Este es el ponderador geográfico.

#### Octavo archivo: Carpeta de fichas de los complejos productivos

Como parte de las tareas iniciales de armado de cada uno de los complejos seleccionados, se elaboró una ficha con los datos básicos y el material bibliográfico utilizado.

Los archivos que corresponden a este documento fueron elaborados por Mariano Pereira, Verónica Robert y José A. Borello (coord.), técnicos contratados por la CEPAL, en coordinación con técnicos y funcionarios de la SSPT del MINPLAN y con datos provistos por el OEDE del MTySS.

## 2.4 Documento 4. Argentina, Análisis general y preliminar de su geografía económica. Aproximación inicial a una tipología de microrregiones y complejos productivos

La base de datos que presentamos como Documento 3 viene a llenar un vacío en la información existente en la Argentina sobre la actividad económica desde una perspectiva territorial. Si bien hay una serie de importantes estudios e iniciativas recientes, la base que se construyó en el marco del proyecto aporta información que no estaba disponible.

Este trabajo no tiene sólo el potencial de aumentar el conocimiento existente sobre la geoeconomía argentina sino que puede contribuir a las actividades de planificación y de desarrollo de iniciativas públicas y privadas. La contribución a la esfera de las políticas públicas puede darse de múltiples maneras.

En total, la base de datos tiene más de 35.000 celdas y presenta información por fase de complejo productivo y microrregión en términos de cuatro variables: empresas, empleo, masa salarial y exportadoras. Se trata de 29 complejos productivos que abarcan gran parte del aparato productivo de la Argentina, con una cobertura bastante completa de sus complejos agropecuarios e industriales, aunque la base también incluye complejos extractivos y de servicios. Como la perspectiva es de los complejos en tanto conjuntos productivos que abarcan desde las materias primas a la comercialización mayorista, esto implica que se han incluido servicios y otras actividades de apoyo que hacen al buen funcionamiento de cualquier complejo productivo, pero que raramente son incluidas en análisis de ramas productivas o de sectores.

En la introducción del Documento 4 se incluye una sección metodológica que sintetiza algunos de los problemas centrales de cualquier relevamiento de información económica al mismo tiempo que señala algunas de las características de la base de datos a partir de la cual se desarrolla el análisis. Esa sección es complementaria al extenso Anexo metodológico que acompaña el Documento 3 de este proyecto. El sentido principal de la discusión metodológica es contextualizar los datos que se presentan de tal modo de transformarlos en efectiva información mostrando sus enormes potencialidades pero también sus límites. El aporte del OEDE del MTySS a este esfuerzo ha sido clave.

En la sección introductoria del Documento 4 también hemos hecho una muy breve descripción del modo en el cual se construyó la base de datos. Ese mismo proceso de construcción mostró las debilidades de los sistemas estadísticos para diferenciar ciertas actividades de otras. Esto aparece como muy claro en el caso de las actividades agroindustriales (donde, además, hay una evidente subdeclaración de actividades en las etapas iniciales de la producción), en ciertos servicios y en la provisión de insumos difundidos y en la logística y la comercialización. Nótese, por ejemplo, que si bien teníamos la intención de incluir las actividades de venta minorista en los diferentes complejos sólo pudo hacerse para el caso del complejo automotriz, donde hay una rama específica referida

a la venta minorista de automóviles. El ejercicio también sugiere que, por su enorme capacidad para relacionarse con múltiples complejos, orientar la acción pública a mejorar la oferta privada de servicios de distinto tipo tiene un enorme potencial multiplicador.

En esta sección inicial se incluye, también, una breve viñeta que muestra cuál es el contexto de nuestra base de datos en términos del empleo. Puede apreciarse allí (y en el Cuadro A.2 del anexo de ese documento) cuál es la cobertura de la base y qué importancia tienen otras fuentes alternativas de empleo, tanto en otros complejos, como en el Estado. Se destaca el sur del país como un lugar donde el empleo público es relevante y el norte del país como un lugar donde hay una menor participación en la fuerza de trabajo y presumiblemente mayores puestos de trabajo en la pequeña producción familiar y en unidades no registradas.

En la segunda sección del Documento 4 se inicia el análisis de la base con una presentación muy sintética de un par de cuadros incluidos en el Anexo, en los cuales se muestra la presencia o ausencia de actividad económica por microrregión en el nivel de fase de producción de cada complejo. Si bien es posible ver la concentración de actividades en un conjunto pequeño de microrregiones, también puede observarse que las actividades económicas se desarrollan en todo el país y que aún en unidades relativamente poco pobladas encontramos una diversidad de actividades económicas.

Luego se presentan las unidades geográficas en las que se dividió el país: 52 microrregiones conformadas por departamentos o partidos. Hay tres tipos de microrregiones: las que corresponden a las áreas metropolitanas más importantes, las unidades que abarcan ciudades de tamaño medio (pero vinculadas por relaciones funcionales de distinto tipo) y unidades más extensas en términos de su extensión que agrupan áreas relativamente homogéneas en términos de su perfil económico. Se destaca, también, que hay una microrregión que abarca el conjunto urbano-rural que se extiende desde el Gran Rosario al Gran La Plata y que tiene a Buenos Aires en su centro.

En la tercera sección de ese documento se hace una caracterización general de las microrregiones desde una perspectiva económica, a partir de los totales de empresas, empleo, masa salarial y exportadoras. Algunas de las cuestiones centrales que se señalan allí es que la mitad de las microrregiones concentran más del 95% del empleo y, a su vez, las primeras diez agrupan al 88% de la ocupación. Luego se hace un análisis más cualitativo de las diferencias entre microrregiones en función de combinar algunas de las variables centrales, lo cual permite identificar los lugares donde se pagan salarios más altos o las microrregiones con tamaños medios de empresas más grandes. Esta aproximación preliminar y general puede sugerir múltiples elementos de utilidad para la orientación de la política pública en términos, por ejemplo, de la capacidad de acumulación de los trabajadores y empleados (y, por lo tanto, su potencial para la creación de nuevos emprendimientos) o de las acciones orientadas a fortalecer la infraestructura orientada a la actividad económica.

El análisis se profundiza en la sección siguiente a través de un examen de la concentración y diversificación de la actividad económica en las microrregiones. Allí el análisis toma los núcleos articuladores de los complejos industriales y la producción primaria y primera industrialización de los complejos agroindustriales como eje. Puede apreciarse en esta sección que las microrregiones con más actividad económica tienden a estar más diversificadas que las otras microrregiones. Al mismo tiempo, el turismo aparece como

una actividad de suma relevancia en gran parte de las unidades geográficas. La sección se cierra con la presentación de una tipología de las microrregiones elaborada a partir de un análisis multivariado.

En la cuarta sección del Documento 4 el análisis se dirige hacia los complejos productivos. La primera parte de esa sección muestra que, a la escala del conjunto de complejos, el empleo se reparte casi en partes iguales entre los de base agrícola (45%) y los de base industrial (55%). En términos absolutos y considerando todas las fases productivas de cada complejo, las actividades con más empleo son minería, turismo, automotriz y autopartes, textil e indumentaria, medicamentos de uso humano, cárneo bovino y sojero. Es significativo que los dos primeros complejos correspondan a actividades de antigua data en la Argentina pero que sólo han tomado relevancia en las últimas dos décadas. Debe destacarse, sin embargo, que ese ranking se explica fundamentalmente porque la mayoría de estos complejos concentran su empleo no en el núcleo articulador o en la producción primaria y primera industrialización sino en las otras fases, como las de proveedores, comercialización, logística y transporte. En este sentido, ese resultado tiende a cuestionar algo que ha sido argumentado insistentemente en los últimos años, que es el potencial de creación de empleo de las actividades agropecuarias. Los datos generales parecen indicar que ese potencial es mayor para las actividades industriales y para otras, como el turismo o la minería.

En la segunda parte de la sección 4 del informe se profundiza el análisis de los complejos productivos a través de un análisis de su distribución en microrregiones. El análisis realizado muestra que, más allá de la relativamente amplia dispersión geográfica de algunos complejos (como el turismo, la horticultura o los materiales para construcción), la mayoría está fuertemente concentrado en unas pocas microrregiones, con un fuerte peso de la megalópolis centrada en Buenos Aires, más allá de algunas participaciones significativas de algunas microrregiones en ciertas actividades (como la vitivinicultura en Mendoza, el arroz en Entre Ríos o el trigo en la llanura pampeana). En general, los complejos agropecuarios están más dispersos mientras que los de base industrial tienden a estar más concentrados.

En estas páginas hemos procurado hacer una síntesis del análisis presentado y reflexionar respecto a cuestiones de política pública. Este es sólo un análisis preliminar y una presentación inicial de la base de datos sobre complejos productivos desde una perspectiva territorial. Hay muchas otras cosas que pueden ser analizadas con esta base de información y, más aún, con información complementaria.

Más adelante se hacen algunas reflexiones sobre cuestiones de política y se retoman y profundizan algunas de las cosas que aquí ya han sido esbozadas.

Los archivos que corresponden a este documento fueron elaborados por Mariano Pereira, Verónica Robert y José A. Borello (coord.), técnicos contratados por la CEPAL, en coordinación con técnicos y funcionarios de la SSPT del MINPLAN y con datos provistos por el OEDE del MTySS.

### 3. Complejos productivos y territorios de intervención desde la perspectiva de la política de inversión en infraestructura

Esta sección está compuesta por tres partes. En la primera se hace una breve caracterización de la inversión y su relación con el proceso productivo. Esa introducción a la temática permite identificar ciertos aspectos referidos a la inversión que son los que están más estrechamente relacionados con el proceso productivo. La segunda parte toma las cuestiones más específicas de la inversión pública asociada al impulso a las actividades económicas desde una perspectiva de los complejos productivos y las microrregiones. La tercera parte toma las principales conclusiones que se derivan del análisis inicial de la base de datos sobre complejos productivos y microrregiones y a partir de ellas propone algunos lineamientos referidos al desarrollo de una agenda de políticas sobre economía y territorio, con énfasis en la detección de sectores y lugares de intervención.

#### 3.1 Algunas cuestiones generales referidas a la inversión y su relación con el proceso productivo

El proceso productivo no podría darse sin inversión de capital. Esa inversión toma diversas formas. Por ejemplo, toma la forma de activos físicos (máquinas y equipos e instalaciones e infraestructura en general: rutas, puertos, ferrocarriles, redes eléctricas y de agua, teléfonos e internet) o puede tomar la forma de capital de trabajo (insumos, materias primas y productos terminados). Pero tanto las empresas como el estado pueden tener parte de sus activos en otras inversiones como bonos, acciones o depósitos bancarios.

Las empresas (pero también el Estado) tienen activos intangibles cuya creación requiere, a menudo, de otro tipo de inversiones. Esos activos son las marcas, las patentes, las formas de organización, pero también el desarrollo institucional y los propios recursos humanos, que constituyen el capital humano. Crear y recrear estos activos intangibles requiere inversiones en activos físicos pero también en consultoría, asistencia técnica, formación y capacitación, desarrollo de proyectos, etc. En los últimos años se le ha ido dando cada vez más importancia a los activos intangibles, aunque los físicos siguen siendo extremadamente relevantes

Con la creciente disponibilidad de ciertos niveles básicos de activos físicos, en los países y regiones más desarrolladas, el énfasis pasó a estar puesto en los activos intangibles. La bibliografía también ha venido reconociendo en los últimos años que las diferencias de competitividad entre regiones son más el resultado de la creación de activos intangibles que de la dotación de activos físicos o de recursos naturales. Esto también implica que es sencillo hacer las inversiones físicas que equiparan a una región con otra pero es mucho más difícil desarrollar los activos intangibles que protegen a una región de la competencia de otra. Evidentemente, estas inversiones no son sustitutas sino complementarias, por lo que el verdadero desafío radica en desarrollar ambos tipos de activos, físicos e inmateriales, y en establecer las vinculaciones y nexos necesarios para que se manifiesten sus efectos sistémicos. Todo esto también nos sugiere algo que ya ha sido argumentado por los teóricos del desarrollo (como Albert Hirschman) hace ya varias décadas: que una

acción central de la política pública es poner en valor y “descubrir” activos ocultos o mal utilizados.

Pero la producción de bienes y servicios no puede darse sin invertir en los activos que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo, tanto de manera directa (ropa y muebles, durables domésticos y viviendas) como de forma indirecta (infraestructura de salud, educación y seguridad) (Harvey 1989, Cap. 2). En algunos casos, como sucedió en los llamados *company-towns*, las propias empresas proveen las inversiones que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo. Pero es más frecuente que sea el Estado, en general en una variable combinación con las empresas y los trabajadores (frecuentemente a través de diversas instituciones), el que se haga cargo de la reproducción de la fuerza de trabajo. Para ello el estado recurre a sistemas de recaudación de impuestos.

En síntesis, el proceso productivo de bienes y servicios se apoya en una serie de inversiones en diversos activos, tangibles e intangibles, públicos y privados. A su vez, son necesarias otras inversiones que garanticen la reproducción de la fuerza de trabajo. Y esto último es deseable con crecientes niveles de educación, formación y cohesión social para lo cual son necesarias inversiones complementarias en educación, capacitación, salud y seguridad social en un sentido amplio (jubilaciones, promoción del empleo, policía, etc.). Lo que parece central es, no sólo invertir en todos estos activos, sino, también, en desarrollar las capacidades de gestión de los mismos.

En términos territoriales, se ha discutido desde hace varias décadas cuál es la importancia que tienen diversos activos en el crecimiento regional, empezando con ideas derivadas de las llamadas ventajas comparativas estáticas (que aluden a cuestiones de localización y de dotación de recursos naturales pero también a otras que no son necesariamente permanentes, como las capacidades y remuneraciones de la fuerza de trabajo local) hasta llegar a nociones de ventajas dinámicas (que se asocian más a la construcción de ciertos activos que residen en el conocimiento y capacidades de los agentes, instituciones y de la fuerza laboral local).

La bibliografía más reciente utiliza la noción abarcativa de “capital territorial” para referirse a un conjunto de activos públicos, privados y semi-públicos y de activos tangibles e intangibles (Camagni y Capello, 2013). El capital territorial incluye recursos naturales, el paisaje y la infraestructura física general (rutas, aeropuertos, ferrocarriles, puertos, etc.); también incluye las máquinas e instalaciones de las empresas y de las instituciones. También son parte de él el capital humano, las capacidades de asociación y el capital social (instituciones, formas de comportamiento, normas y modelos). Por último, se asocian a la idea de capital territorial las relaciones entre empresas e instituciones tanto al interior de la región como con otras unidades geográficas, las redes de cooperación y de vinculación interempresaria y las llamadas economías de aglomeración.

Una característica común a la mayor parte de los aportes a la temática de la aglomeración productiva es el reconocimiento de las externalidades y el rol crucial de éstas en el desarrollo regional. Como plantean Rosenthal y Strange (2004:2121): “las fuerzas que conducen a la concentración tanto de las actividades industriales en *clusters* como las actividades económicas en general agregadas en ciudades son conocidas desde Marshall (1890) como economías externas o externalidades”. Estas externalidades, producto de las interacciones entre firmas, y la presencia de interacciones parecen estar fuertemente

afectadas por las características de los entornos locales a los que las firmas pertenecen. En este contexto, la mayor parte de la literatura sobre esta temática parte de Marshall y reconoce tres razones para la aglomeración. En primer término, la concentración de firmas en un mismo entorno local ofrece un *pool* de trabajadores con habilidades industriales específicas, que aseguran la baja probabilidad de restricciones en el mercado de trabajo. En segundo término, las industrias co-localizadas pueden ofrecer un conjunto especializados de *inputs* no comerciales, tales como los aprendizajes tecnológicos derivados de la interacción entre proveedores y clientes o la información sobre las condiciones de mercado y competencia. En tercer lugar, las interacciones con la demanda local permiten una mayor división del trabajo y especialización (Scott, 1988). En el tiempo, en algunos lugares, esta intensa interacción entre firmas e instituciones genera interdependencias no-precio (Storper, 1997).

Evidentemente no nos interesan, en función de los objetivos e intenciones del proyecto, todos estos aspectos del capital territorial aunque resulta útil tenerlos en cuenta a todos en función de las múltiples relaciones que los conectan y que pueden generar situaciones sinérgicas y externalidades. En este sentido, sostenemos que el rendimiento de los activos físicos es diferencial y depende de otros activos y especialmente de activos intangibles como las instituciones o las capacidades de los agentes involucrados en el territorio, cosas sobre las que volveremos más adelante en este documento.

### 3.2 La inversión pública asociada al impulso a las actividades económicas desde una perspectiva de complejos productivos y microrregiones

Del conjunto de nociones teórico-conceptuales que hemos delineado en el acápite anterior, se desprenden lineamientos de políticas públicas en las que se reconoce la importancia del rol activo de estado en el desarrollo de las condiciones necesarias para la construcción del capital territorial y por ende para el fortalecimiento sistemático de la competitividad local.

Si embargo, no se ha hecho aún, en la Argentina, una investigación exhaustiva sobre la política económica gubernamental orientada al impulso de la actividad económica, desde una perspectiva territorial. De forma preliminar, un bosquejo de una indagación de esta naturaleza debiera tener en cuenta las regulaciones de uso del suelo<sup>3</sup> y las políticas orientadas a: el fomento de *clusters* y agrupamientos geográficos similares, la reducción en el costo del capital físico privado (máquinas y edificios), la capacitación y educación, el crédito, la I+D, la inversión en infraestructura urbana y regional (rutas, redes de servicios públicos, puertos, etc.), la formación de empresas y la empresariedad.

---

<sup>3</sup> La inversión pública orientada al fomento de las actividades económicas se enmarca en regulaciones gubernamentales más amplias que relacionan a las empresas con el estado, en gran parte a través de disposiciones relativas al uso del suelo (Scott 1980). Esa política está presente en diversas escalas empezando por las regulaciones municipales relativas al uso del suelo. Ya en esa escala la relevancia del accionar gubernamental es significativa y frondosa. Un compendio exhaustivo realizado para la municipalidad de Rafaela de las normas relativas al uso del suelo en vigencia en un determinado momento nos daba más de 100 normas diferentes, y no creemos que ese caso sea tan raro, al menos para gran parte de los municipios de las provincias centrales del país (Borello, 1997).

Sí se han publicado diversos documentos parciales, muy valiosos, que toman algunas de esas políticas. Por ejemplo, algunos se refieren al análisis de iniciativas públicas orientadas a fomentar *clusters* y artefactos similares, en tanto otras investigaciones se han centrado en el análisis de las políticas de promoción industrial regional.

Así, a lo largo de los últimos 20 años, con el crecimiento de las políticas productivas y tecnológicas basadas en clusters o distritos industriales, tanto el gobierno nacional como, en algunos casos, los gobiernos provinciales, han identificado y financiado a redes de firmas e instituciones localizadas en determinadas áreas geográficas que, por su especialización y desempeño productivo, constituyeran o mostraran potencial para constituirse en redes de empresas, clusters, o distritos industriales (véase, por ejemplo, Kulfas, 2010; Nacleiro, 2010; Ferraro, 2010; Vigil y Fernández, 2011). En términos generales, los objetivos de estos programas han sido el desarrollo regional y la integración productiva sobre la base del desarrollo de formas diversas de interacción y articulación productiva entre agentes públicos y privados vinculados a un aglomerado o cadena productiva (Ferraro, 2010).

Breschi y Malerba (2001) sostienen que la literatura ha coincidido en la ineffectividad de las políticas que buscar desarrollar directamente nuevos *clusters* a través de las intervenciones *top-down*, tales como polos tecnológicos o parques científicos. Por el contrario, una lectura de la bibliografía existente muestra que se han dado un conjunto de políticas exitosas en cuanto están enfocadas al desarrollo de las condiciones necesarias para la emergencia de estos *clusters* o sistemas territoriales, tales como inversiones en educación y provisión de una infraestructura necesaria. El desarrollo de capacidades de los agentes y, en particular, las capacidades de absorción de conocimientos externos (Cohen y Levinthal 1991), resulta fundamental para la promoción de la competitividad territorial ya que permiten una mayor articulación entre agentes e instituciones locales y un mejor aprovechamiento de la infraestructura física.

En el caso argentino, y aún en el marco de experiencias relativamente exitosas, las políticas de *clusters* y acciones similares, han sido acotadas en términos de su cobertura y financiamiento, más allá de las críticas que se les pueden formular (Vigil y Fernández, 2011).

En algunos casos, esas experiencias se han potenciado o vinculado con nuevas formas de reflexividad territorial y sectorial (que, a su vez, pueden ser vistas como nuevas formas de hacer política y políticas). Nos referimos a los planes estratégicos municipales y provinciales pero también sectoriales o por ramas de actividad. Esos planes son parte de las nuevas formas que ha tomado la planificación en la Argentina. Entendemos que, a pesar de la proliferación de estas iniciativas, su análisis se ha centrado, casi exclusivamente, en los planes territoriales o en las facetas urbanísticas y de planificación local y regional de esos planes (Catenazzi y Reese, 2000; Reese, 2007). No se ha hecho aún una reseña y caracterización de esas experiencias desde una perspectiva de los complejos



productivos o sectores, a pesar de su difundida utilización, en especial en la primera parte de la década posterior a la crisis 2001-2002<sup>4</sup>.

Muchas de las políticas gubernamentales tienen por objeto incentivar la inversión a través de reducciones al costo de esa inversión por vía de la eliminación parcial o total de impuestos (por ejemplo, incentivos fiscales provinciales o nacionales, reducciones a las tasas y sellados municipales), créditos a tasas menores a las del mercado o reducciones en los costos de la infraestructura y de la tierra en general.

En cuanto a las políticas de incentivos fiscales, puede señalarse que, de acuerdo a diversas investigaciones realizadas en la década del ochenta, el volumen de incentivos a la escala de cada proyecto ha tendido a superar, en la vida útil del proyecto, el total de la inversión, en muchos casos, en magnitudes que han duplicado o triplicado esa inversión. El volumen de puestos de trabajo creados ha sido relativamente bajo (en relación a los recursos fiscales invertidos, no, en muchos casos, en términos del mercado de trabajo local), incluso si consideramos el impacto indirecto de esas inversiones. En muchos casos, esas políticas han tenido también un impacto negativo en términos del aumento de los precios locales de la vivienda y la alimentación y en términos de los impactos ambientales. Quedan, sin embargo, cuestiones sin responder como, por ejemplo, la dificultad de muchas de las provincias para atraer inversiones, inclusive en vista de los enormes beneficios posibles (Azpiazu, 1987; Beccaria, 1983; Boneo, 1985; Borello, 1989; Yoguel y otros, 1987).

Las acciones en términos de la reducción en los costos de la tierra y de la infraestructura han tomado diversas formas, aunque ha sido bastante habitual la construcción de parques y otros agrupamientos industriales planificados o la asignación a muy bajo costo de tierra fiscal a nuevos emprendimientos. Respecto a las iniciativas de parques industriales gubernamentales o semi-estatales, las escasas investigaciones existentes muestran que gran parte de esos artefactos están vacíos o albergan muy pocas empresas (Borello, 1998). Lo cual no quita que ciertos agrupamientos industriales (como el de Pilar, u otros de la región metropolitana de Buenos Aires) hayan vendido gran parte de sus parcelas o que, en general, en las grandes ciudades de la Argentina no sea sencillo encontrar parcelas en buenas localizaciones para desarrollar actividades económicas, cosa particularmente aguda luego del enorme crecimiento del período 2002-2009.

Como hemos argumentado, los estudios existentes señalan que tanto las políticas de incentivos fiscales como las iniciativas de desarrollo de parques industriales han sido poco eficientes. En el fondo, lo que estas investigaciones desnudan es, en parte, la falta de un conocimiento del mercado de los inmuebles industriales y, más ampliamente, del mercado de la tierra y de los inmuebles donde se desarrollan las actividades económicas. Este desconocimiento, favorece, a su vez, la articulación de políticas que promueven la reducción excesiva de los costos de inversión fija tanto en máquinas e instalaciones como en la infraestructura en general (como muestra el ejemplo de los parques industriales). Este desconocimiento y la fuerza ideológica de la idea de parque industrial son, en parte, la causa de una inversión desproporcionada y a menudo innecesaria en parques y otros agrupamientos planificados.

---

<sup>4</sup> Algunos ejemplos son las iniciativas de planes de desarrollo del *software*, de la vitivinicultura y de otras actividades.

Así, si bien existen investigaciones sobre el mercado de la vivienda no las hay sobre el mercado de los predios e instalaciones donde se desarrollan las actividades económicas (Pratt, 1994; Borello, 1998). O como bien lo señala Richard Walker (2000) la investigación en geografía económica ha tendido a no investigar el lugar de trabajo donde sucede la actividad económica. Esto no es relevante solamente para la investigación académica sino que es absolutamente central para la política gubernamental orientada a fomentar la actividad económica a través de medidas que reducen el costo de la inversión en edificios e infraestructura y en activos físicos en general.

De manera asociada, a la escala local son muy raros los casos de gobiernos municipales que tienen un registro detallado del funcionamiento del mercado de la tierra y de los inmuebles para la actividad económica. Tampoco se elaboran registros de sitios e inmuebles donde se desarrollaron actividades industriales y que hoy son *brownfields*, esto es antiguos sitios industriales o de depósitos o talleres y predios ferroviarios que requieren un paquete de medidas especiales para transformarse y descontaminarse (como las políticas que tiene el EPA de los Estados Unidos en este sentido). Esto último es un tema sólo parcialmente resuelto en la mayoría de los lugares del país que tuvieron, en el pasado, un gran número de actividades industriales, de depósitos y ferroviarias. (Y los ejemplos de iniciativas exitosas, al estilo de La Cantábrica, en Haedo, son relativamente escasos; véase: Briano, Fritzsche y Vio, 2003; Borello, Fritzsche y Fernández, 2000).

Así es posible que, en algunas ciudades y en partes de la megalópolis centrada en Buenos Aires, se de una paradoja: se estén construyendo nuevos parques industriales al mismo tiempo que hay hectáreas y hectáreas que albergaron usos industriales y que hoy están sin uso.

Estos ejemplos vuelven a subrayar la idea de que es necesario, a la escala local, desarrollar capacidades para conocer y gestionar los activos relacionados con las actividades económicas y poder anticipar las necesidades. Al mismo tiempo, es posible pensar en que lo que es necesario apuntalar son las capacidades básicas que están por detrás de la constitución de los sistemas productivos locales.

Así se abren dos grandes líneas de trabajo a nivel local:

- (i) por un lado, desarrollar las capacidades e instrumentos para hacer una mejor gestión de los activos físicos más estrechamente relacionados con la actividad económica —lo cual lleva a la elaboración de diagnósticos tanto de la situación actual como de las necesidades futuras—y,
- (ii) por el otro lado, surge como necesario trabajar sobre ciertas capacidades empresariales e institucionales generales. Esto último, lleva a considerar cuestiones referidas al fortalecimiento de los recursos humanos en general.

Con este telón general de fondo, abordaremos algunas cuestiones más específicas que surgen del análisis de la base de datos sobre complejos y microrregiones.

### 3.3 Desarrollo de una agenda de políticas sobre economía y territorio, con énfasis en la detección de sectores y lugares de intervención

En esta sección tomaremos algunas cuestiones ya adelantadas en la síntesis inicial planteada en la primera parte de este documento y en el resumen de los contenidos del Documento 4 y las discutiremos en función de su significado para identificar y caracterizar de manera preliminar algunos lineamientos de política.

Esos lineamientos serán examinados en el marco de las dos grandes ideas, más generales, que terminamos de esbozar al final del acápite anterior: la idea de fortalecer las capacidades locales para identificar, caracterizar y gestionar la evolución reciente y necesidades futuras de infraestructura; y la idea de trabajar sobre el fortalecimiento de las capacidades generales de los agentes (Yoguel, Borello y Erbes, 2009).

- Primero, que si bien la actividad económica está fuertemente localizada en la megalópolis que se extiende entre el Gran La Plata y el Gran Rosario, encontramos actividades económicas en todo el territorio nacional (y en muchas microrregiones, hay, además, una variedad de actividades). Podría pensarse que esto pone en tensión la cuestión de la eficiencia (invertir donde se concentra la actividad económica) con la equidad (invertir en zonas con menos actividad económica). Sin embargo, como las microrregiones no son unidades aisladas (y esto bien puede apreciarse a partir de los datos de la base que, al estar organizada por complejos, puede ayudar a ver las vinculaciones entre microrregiones a través de los complejos) atender a la eficiencia puede también significar responder a la justicia territorial<sup>5</sup>.
- Por ejemplo, la concentración económica (industrial) costera es acompañada de un *hinterland* no solo importante, sino esencial para la existencia de aquella. En otros términos, las plantas de biodiesel de Puerto San Martín, en Rosario, no se explican (ni existirían) sin considerar la actividad económica de Charata (Chaco) o Bandera (Santiago del Estero). ¿Qué se quiere decir con esto? Que si bien es necesario dotar de infraestructura pública de índole productiva a la costa industrial, también es necesario apuntalar esa infraestructura en su *hinterland*, y no (solamente) por una razón de justicia territorial, sino en función de la eficiencia económica del sistema global que encierra a ambos territorios. La tensión sería, entonces, entre eficiencia e ineficiencia productiva, antes que entre eficiencia y justicia territorial.
- Segundo, que hay diferencias significativas entre microrregiones en términos de su mezcla productiva y esto plantea necesidades específicas de inversiones en términos de transporte y comunicaciones, saneamiento, salud y educación. O sea no sólo es posible identificar diferencias cuantitativas entre microrregiones sino que también hay

---

<sup>5</sup> En términos muy básicos la idea de justicia territorial implica que todos los habitantes de un país tengan un similar acceso a los bienes y servicios básicos que produce una sociedad. Esto implica, por ejemplo, que la inversión pública en plazas y parques se distribuya de una forma similar entre los distintos barrios de una ciudad; que el hecho de vivir en una ciudad pequeña no implique un acceso limitado a la salud o a la educación. Al mismo tiempo, como el crecimiento urbano y regional genera externalidades negativas (contaminación, ruido) esas externalidades no deberían afectar en mayor medida a aquellos habitantes de ciertos barrios. Esto implica, también, el desarrollo de mecanismos de compensación y de discriminación positiva.

diferencias cualitativas en términos de sus actividades económicas. Esas diferencias son, en parte, el reflejo de diferencias en cuanto al tipo de actividades y a las características empresariales que encontramos en cada microrregión. Esto puede ser examinado con mayor detenimiento en la tipología de microrregiones que elaboramos a partir de un análisis multivariado y que fue presentada en el Documento 4.

- Esto es, hay especificidades y esas especificidades debieran ser tenidas en cuenta más allá de objetivos generales de una oferta similar de servicios públicos a lo largo y ancho del país. Sin embargo, y esto es lo verdaderamente importante, desde una perspectiva económica, los sistemas productivos locales son dinámicos y cambian y se transforman, más allá de la evidente inercia de la inversión física y de la resistencia al cambio que ofrecen los sistemas institucionales y el tipo de formación y experiencia de trabajadores y empleados. Y uno de los propósitos centrales de la inversión pública es facilitar la transformación de los sistemas productivos operando, al mismo tiempo, sobre la especialización y profundización de actividades existentes como también sobre la creación de nuevas actividades locales en el cruce entre ramas existentes (más abajo se amplía esta discusión).
- Sabemos, al mismo tiempo, que la especialización excesiva hace más vulnerable a un sistema local respecto a cambios externos y a su impacto sobre los niveles de empleo y la capacidad del aparato empresarial para iniciar nuevas actividades, tal como lo muestra un estudio comparativo de Rafaela, San Nicolás y Olavarría (Mazorra, Filippo y Schleser 2005). La base de datos permite identificar microrregiones especializadas y con una fuerte concentración de actividades en un complejo (o en complejos vinculados) que requieren atención especial en términos de sus necesidades actuales y futuras de inversión pública.
- La cuestión de la diversificación (al interior de una microrregión), como también de la especialización, han sido reconocidas como elementos descriptivos relevantes para pensar de manera estratégica la actividad económica de cualquier sistema productivo local. Se ha puesto de relieve tanto la ventaja de la especialización (economías de localización) como la de la diversificación. La primera fue sistematizada inicialmente por Alfred Marshall en su conocido pasaje sobre los distritos industriales, en donde menciona de qué modo la concentración de actividades similares y relacionadas da lugar al desarrollo de un mercado de trabajo especializado, a la emergencia de proveedores especializados y a derrames tecnológicos y de conocimiento. Otros autores —y puede mencionarse especialmente a Jane Jacobs (1975)— sostienen que el crecimiento urbano y regional se apoya fuertemente en la generación de sinergias cruzadas entre actividades aparentemente poco relacionadas (van der Panne, 2004). Además, la concentración de actividades (especializadas o no) y población en un determinado lugar permite que se compartan servicios e infraestructura de diverso tipo (y esto genera lo que se llaman economías de urbanización). Las economías de localización y las de urbanización constituyen las economías de aglomeración.
- Tercero, la base sugiere que hay debilidades en la malla productiva en el sentido de fases ausentes o débiles de algunos complejos en algunas microrregiones. Esto podría ayudar a identificar y caracterizar potencialidades para la inversión pública en formación técnica y en el desarrollo de capacidades emprendedoras pero también para desarrollar esquemas de fomento para la localización de inversiones privadas nacionales o

transnacionales en algunas microrregiones. Esto no quiere decir que estemos proponiendo que en cada microrregión haya un desarrollo integral de un complejo (o de la mayor cantidad de fases posibles de dicho complejo), esto no es posible ni deseable y sólo debiera considerarse en ciertos casos particulares.

- Cuarto, el análisis de la base revela la importancia de algunas actividades que han sido, tradicionalmente, poco tenidas en cuenta en análisis convencionales de la actividad económica, como es el caso del turismo y la minería. El primero aparece no sólo como una actividad cuantitativamente importante (en función del peso del empleo del complejo) sino porque es una actividad que está presente en gran parte de las microrregiones. En tanto la minería aparece como un complejo cuyo peso económico es significativo pero que está presente en un número más limitado de microrregiones. A estas actividades (en términos de su peso en el empleo) les siguen otras, más tradicionales, como automotriz y autopartes, textil e indumentaria, medicamentos de uso humano, cárneo bovino y sojero. Debe destacarse, sin embargo, que ese ranking se explica, fundamentalmente, porque la mayoría de estos complejos concentran su empleo no en el núcleo articulador o en la producción primaria y primera industrialización, sino en las otras fases, como las de proveedores, comercialización, logística y transporte. En este sentido, ese resultado tiende a cuestionar algo que ha sido argumentado insistentemente en los últimos años, que es el potencial de creación de empleo de las actividades agropecuarias. Los datos generales parecen indicar que ese potencial es mayor para las actividades industriales y para otras, como el turismo o la minería.
- Al mismo tiempo que esta constatación empírica nos subraya la importancia del turismo y de la minería en términos de la generación de puestos de trabajo, también sugiere que, es necesario dirigir la atención a los servicios orientados a la actividad económica. Por su enorme capacidad para relacionarse con múltiples complejos, orientar la acción pública a mejorar la oferta privada de servicios de distinto tipo tiene un enorme potencial multiplicador. En ese sentido, hay experiencias interesantes como la del IDEB, que tuvo como uno de sus ejes fortalecer la oferta privada de consultores de servicios empresariales (Gatto y otros, 2000).
- Quinto, la base (e información especial preparada y entregada junto con el Documento 3) permite dimensionar de forma muy general, pero sistemática, dónde se encuentran las concentraciones de actividades potencialmente contaminantes. Esto tiene una serie de correlatos inmediatos respecto a la priorización de la inversión y de la política pública referida a la contaminación, su prevención y la remediación de suelos y cursos de agua pero también respecto a esquemas de compensación futuros basados en ideas de justicia ambiental.
- Sexto, la base de datos presentada, en combinación con otros tipos de información, permitiría hacer algún balance respecto a la relación entre actividades económicas e inversión en infraestructura pública de tal manera de identificar lugares donde la inversión pública va por detrás, o por delante, del volumen de actividad económica que encontramos. En este sentido, por ejemplo, diversas zonas del interior del país que han venido teniendo un crecimiento más rápido que diversos lugares del Litoral, están retrasadas respecto a sus necesidades de infraestructura de todo tipo.

## 4. Reflexiones finales y temas a ser indagados

### 4.1 Reflexiones finales

Los seis puntos desarrollados en el acápite anterior dan lugar a las siguientes reflexiones.

La actividad económica está presente en todo el país, aunque se concentra fuertemente en algunos lugares. Al mismo tiempo, el recurso que hemos utilizado en este proyecto, que es el de dividir el país en microrregiones, no debiera llevarnos a pensar que se trata de unidades estancas. En verdad, el otro ángulo del proyecto, el de los complejos productivos, tiende a subrayar la relación entre microrregiones diversas. Es posible que las necesidades de infraestructura deban ser pensadas, también, en función de esas relaciones.

Que las actividades económicas estén en todo el país no quiere decir que esa distribución sea homogénea y, de hecho, los datos reunidos muestran una gran diversidad de microrregiones en términos del peso y composición de sus actividades económicas. Esto puede plantear un énfasis distinto en las políticas asociadas a la infraestructura. Del mismo modo que no hay regiones estancas, tampoco puede pensarse como estática la mezcla productiva lo cual debiera prevenir el hundimiento significativo de capital para usos demasiado específicos a no ser que se trate de proyectos de enorme potencialidad futura. Parte de la agenda de política debe estar dirigida a mejorar la reflexividad local sobre qué y cómo se produce y cuáles son los posibles caminos de transformación hacia el futuro.

El análisis realizado también muestra la necesidad de orientar parte de la política pública a los servicios tanto en sí mismos (turismo, software) como en términos de actividades de apoyo para el resto del aparato de producción de bienes y servicios. La Argentina lleva adelante un conjunto de actividades con un fuerte potencial contaminante y depende en términos de sus ingresos nacionales, en gran parte, de sus recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Al mismo tiempo genera miles de puestos de trabajo que dependen fuertemente no sólo de nuestras riquezas culturales sino, fundamentalmente, de la preservación de nuestros paisajes naturales y de los activos turísticos urbanos. Aquí, nuevamente, la inversión necesaria parece ser una adecuada mezcla de inversiones en activos fijos (saneamiento, agua, recolección y tratamiento de residuos) en combinación con la aplicación más estricta de las normas existentes y con esfuerzos de micropolítica orientados a mejorar la gestión ambiental y a hacer cumplir las normas existentes (Borello y otros 2007).

Estas cuestiones específicas debieran enmarcarse en las dos líneas generales de trabajo que identificamos más arriba: la de las capacidades específicas para gestionar la infraestructura (CAF 2013, p. 29) y la del impulso a las capacidades generales de las empresas e instituciones ligadas a la actividad económica. En ese sentido, somos partidarios de un enfoque sistémico para encarar la problemática de la inversión pública orientada a la actividad económica. En ese enfoque, y tal como lo proponemos a continuación, tienen un rol central las acciones para desarrollar capacidades de gestión de la inversión tanto en activos físicos como en activos intangibles.

## 4.2 Temas a ser indagados

En las páginas anteriores hemos hecho alusión a algunas posibles líneas de indagación futura. Entre esas temáticas pueden mencionarse:

- Una profundización de una tipología de microrregiones, teniendo en cuenta diversos elementos que hacen a su composición productiva y urbana.
- Una mejor caracterización de la importancia de los servicios avanzados para las actividades económicas (diseño, gestión, I+D, por ejemplo).
- Una comparación de microrregiones especializadas y diversificadas desde la perspectiva de las economías de aglomeración.
- Una caracterización de las microrregiones, su estructura productiva y la problemática ambiental.
- Un estudio selectivo del mercado de propiedades para la actividad económica en un grupo de microrregiones.
- Un trabajo con las características de investigación-acción de las capacidades locales de gestión de activos físicos en un pequeño grupo de microrregiones.
- Un estudio comparado de las capacidades generales de las instituciones locales respecto a sus capacidades de gestión de activos físicos e intangibles.

## Bibliografía

- Anlló, G., R. Bisang y G. Salvatierra. *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor*. Buenos Aires: CEPAL. 2010
- Azpiazu, Daniel. "Características e impacto de la promoción industrial en la Argentina". Buenos Aires: CEPAL. 1987.
- Beccaria, Luis. *Evaluación de políticas de promoción industrial: El caso de la industria textil en Chubut*. Buenos Aires: BANADE. 1983.
- Boneo, Horacio. *Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial*. Buenos Aires, CEDES. 1985.
- Borello, José A. "La Rioja, 1980-1987. Evaluación de la política de promoción industrial. Decisiones de localización, costos de producción e impacto local". Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR (*Informe de Investigación del CEUR* 8). 1989.
- Borello, José A. "Elaboración del borrador de una norma de regulación de la instalación y funcionamiento de las actividades productivas en el municipio de Rafaela". Informe preparado para la Municipalidad de Rafaela (sin publicar). 1997.
- Borello, José A. "El parque industrial en el mercado de propiedades industriales: Perspectivas sobre la localización de la industria argentina", Ponencias, N° 2, (Univ. Nacional de General Sarmiento). 1998.
- Borello, José A. "Áreas económicas locales: criterios para su definición en la Argentina". Informe realizado en el marco del proyecto sobre "Pequeñas y Medianas Empresas Industriales en América Latina" (ITA/99/145) CEPAL, (documento no publicado). 2002.
- Borello, José A. y otros. "La contaminación industrial en el Conurbano bonaerense: Reflexiones a partir de algunas indagaciones en José C. Paz, San Miguel, Hurlingham, Pilar y Malvinas Argentinas". En José A. Borello (ed.), con C. Bettatis, *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS, pp. 165-180. 2007.
- Borello, J.A., F. Fritzsche y M. Fernández. "La industria de Morón y las acciones para su impulso". Informe presentado a la Legislatura de Morón, Acuerdo Programa de Desarrollo Local/ UNGS-Legislatura de Morón, mimeo. 2000.
- Breschi, Stefano y Franco Malerba. "The geography of innovation and economic clustering: some introductory notes." *Industrial and Corporate Change*, Vol. 10, No. 4, pp. 817-833. 2001.
- Briano, Luis Esteban, Federico Javier Fritzsche y Marcela Laura Vio. *El lugar de la industria: Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. EURE (Santiago) 29.86: 109-135. 2003,
- Bunge, Alejandro E. *Una nueva Argentina*. Buenos Aires: G. Kraft Ltda. 1940.
- CAF, Corporación Andina de Fomento (2013). *La infraestructura en el desarrollo integral de América latina*. Bogotá: IDEAl/ CAF [http://www.caf.com/\\_custom/static/ideal\\_2013/assets/book\\_1.pdf](http://www.caf.com/_custom/static/ideal_2013/assets/book_1.pdf)
- Camagni, Roberto y Roberta Capello. "Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union". *Regional Studies*, Vol. 47, No. 9. 2013.



- Catenazzi, Andrea y Eduardo Reese. “La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas”. *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo. Planes y Programas Participativos*, No. 20. 2000. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Catenazzi-.PDF>
- Cohen, W. M. y Levinthal, D. A. “Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation”. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 90, No. 35, pp. 128– 52. 1990.
- Coraggio, José Luis. “Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación”. Vol. 2. Ciudad (Quito). 1987.
- Ferraro, Carlo. *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*. LC/W. 337, CEPAL-FUNDES, (Santiago de Chile). 2010.
- Gatto, F., C. Ferraro, R. Carmona, y S. Sztulwark. “Análisis de la experiencia del Instituto de Desarrollo Empesario Bonaerense–IDEB”. Buenos Aires: CEPAL, *Documento de Trabajo* 85. 2000.
- Harvey, David. “The urban process under capitalism: A framework for analysis”. En D. Harvey, *The urban experience*. Cap. 2. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1989.
- Jacobs, Jane. *La economía de las ciudades*. Barcelona: Península. 1975.
- Kulfas, Matías (ed.). *Postales de la argentina productiva*. Buenos Aires: Libros del Zorzal. 2010.
- Mazorra X., Filippo A. y Schleser D. “Areas económicas locales y mercado de trabajo: estudio de tres casos”. *Serie Desarrollo Productivo* N° 157, CEPAL, Santiago de Chile. 2005.
- Naclerio, Alejandro. *Sistemas productivos locales: Políticas públicas y desarrollo económico*. Buenos Aires: PNUD. [http://www.undp.org.ar/docs/Informes\\_y\\_Documentos/PNUD%20FINAL.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Informes_y_Documentos/PNUD%20FINAL.pdf). 2010.
- Pratt, Andy. *Uneven Reproduction: Industry, Space and Society*. Oxford: Elsevier Science. 1994.
- Reese, Eduardo. “Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades”. Universidad de Rosario. 2007.
- Rofman, Alejandro. “Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional.” *Revista interamericana de planificación* 18.70: 42-62. 1984.
- Rojas, P. y otros. “Los complejos productivos de la teoría a la práctica”. En *ICAA-Cuadernos Técnicos*, n° 15, San José. 2000.
- Rosenthal, Stuart S.; Strange, William C. “Evidence on the nature and sources of agglomeration economies”. *Handbook of regional and urban economics*, Vol. 4, pp. 2119-2171. 2004.
- Scott, Allen. *The Urban land nexus and the state*. Londres: Pion (hay una reedición reciente). 1980.
- Scott, Allen. *Metropolis: From the division of labor to urban form*. Berkeley: University of California Press. 1988.
- Storper, Michael. *The regional world: territorial development in a global economy*. Nueva York: Guilford Press. 1997.

- Sturgeon, T. J. "How Do We Define Value Chains and Production Networks?" *IDS Bulletin*, 32(3), 9-18. 2001
- Van der Panne, Germe. "Agglomeration externalities: Marshall versus Jacobs." *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 14, No. 5, pp. 593-604. 2004.
- Vigil, José I. y Víctor R. Fernández. *Gobernanza y dinámicas productivas regionales: una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina*. Santa Fe: Ediciones UNL, Secretaría de Extensión, Universidad Nacional del Litoral. 2011.
- Walker, Richard A. "The geography of production". En Eric Sheppard y Trevor J. Barnes (eds). *A Companion to Economic Geography*. Oxford: Blackwell, pp. 113-132. 2000.
- Yoguel, Gabriel, Francisco Gatto y Graciela E. Gutman. "El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja: Crecimiento regional y políticas públicas". Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones. 1987.
- Yoguel, Gabriel, José Borello y Analía Erbes. "Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación". *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). Vol. 99, (diciembre), pp. 65-82. 2009.