

## *Scripta Nova*

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona.

ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. IX, núm. 194 (113), 1 de agosto de 2005

### **LA HUELLA DEL DESARROLLO URBANO EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES DEL ESPACIO INDUSTRIAL**

Federico J. Fritzsche

Profesor de Geografía (UBA). Investigador-docente del Instituto el Conurbano (ICO),  
Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Profesor Adjunto del Departamento de  
Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján.

E-mail: [fritzs@ungs.edu.ar](mailto:fritzs@ungs.edu.ar)

Marcela L. Vio

Arquitecta (Universidad de Buenos Aires) y *Master* en Economía Urbana (Development  
Planning Unit, University College of London). Investigadora-docente del ICO, UNGS, Buenos  
Aires, Argentina.

E-mail: [mvio@ungs.edu.ar](mailto:mvio@ungs.edu.ar)

---

#### **La huella del desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial (Resumen)**

A partir de la década de 1990, se han producido cambios en las pautas de localización industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), los cuales se manifiestan en el abandono de infraestructuras industriales tradicionales y, simultáneamente, en la consolidación de nuevos espacios industriales en la periferia de la RMBA, particularmente en los municipios del norte. Este trabajo problematiza el desarrollo urbano de la región en general y, en particular, en relación al desarrollo industrial, analizando la estrategia que despliegan los agentes que sostienen dicho proceso. Así, construye un escenario a partir de cual propone reflexionar acerca de otras políticas posibles de desarrollo industrial. En este sentido, se discuten las implicancias que las nuevas formas de organización territorial de la industria tienen en un contexto de ausencia de una política de desarrollo urbano coordinada para la RMBA.

**Palabras clave:** geografía industrial, desarrollo urbano territorial, política industrial metropolitana.

---

**The path of the urban development in the metropolitan region of Buenos Aires considerations about the recent transformations of the industrial space (Abstract)**

Since 1990's industrial sector has changed its location patterns in the Metropolitan Region of Buenos Aires. This fact has involved abandoning old industrial infrastructure by many industrial firms while consolidating new industrial spaces in the periphery particularly in the North edge. This paper address the issue of urban development in the RMBA focusing on changes in the process related with industrial territorial organization. In addition it highlights strategies developed by agents that promote and sustain this transformation of industrial territorial patterns. All this gives a frame to discuss about other industrial policies that ought to achieve industrial development goals while ordering the urban territory. Finally it argues about the consequences of new forms of industrial territorial organization deployed in a context which lacks of a coordinated urban development policy to address the issue in the Metropolitan Region of Buenos Aires.

**Keywords:** industrial geography, urban territorial development, metropolitan industrial policy.

---

## **Introducción**

A partir de la década de 1990, en el marco de la reestructuración económica y territorial, se han producido cambios en las pautas de localización industrial en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Estos cambios se verifican a partir de un masivo abandono de infraestructuras y equipamientos industriales en tradicionales fragmentos urbanos manufactureros y, simultáneamente, una consolidación de nuevos espacios industriales en la periferia de la RMBA, particularmente en los partidos del norte.

Esta transformación de la organización territorial de la actividad industrial se inscribe en el proceso de desarrollo urbano territorial de la región en el cual participan distintos agentes públicos y privados (estado nacional, gobiernos locales, capital industrial y desarrolladores inmobiliarios). Es por eso que el presente trabajo problematiza el desarrollo urbano de la región en general y, en particular, en relación al desarrollo industrial. Así, analizando la estrategia que despliegan los agentes que sostienen dicho proceso particular se construye un escenario a partir de cual propone reflexionar acerca de otras políticas posibles de desarrollo industrial.

En este sentido, se discuten las implicancias que las nuevas formas de organización territorial de la industria tienen en un contexto de ausencia de una política de desarrollo urbano coordinada para la RMBA.

El análisis se estructura en cuatro partes. La primera presenta una caracterización del último proceso de desarrollo urbano territorial de la RMBA en la década del noventa, entendiendo que sus características particulares lo diferencian de períodos anteriores. En este marco, se atenderá particularmente a la caracterización de lo acontecido respecto de la organización territorial de la industria. La segunda parte problematizará el rol que los agentes de este desarrollo tienen en el nuevo ordenamiento territorial metropolitano. Por último, en la tercera parte se discutirán las consecuencias inmediatas y de largo plazo que tiene el proceso que inducen estos agentes y se presentarán reflexiones, a modo de conclusión.

## **Desarrollo urbano territorial reciente y reorganización de la industria en la RMBA**

La modificación de la estructura económica urbana y la reorganización territorial de las actividades productivas se vinculan con procesos económico-territoriales de escala regional y global, los cuales, a su vez, contribuyen al fortalecimiento del papel de las regiones metropolitanas que funcionan como un nexo sustancial en la articulación de mercados internacionales de bienes y servicios (Castells, 1997; Coraggio, 1998; de Mattos, 1998; Sassen, 1998).

En la Argentina, el nuevo impulso que han adquirido las regiones metropolitanas se asoció a la adaptación de su espacio a las nuevas condiciones de producción, circulación, distribución y consumo, introducidas a partir del proceso de globalización y, en particular, desde la conformación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este impulso tuvo sustento principalmente en el papel que jugó la inversión extranjera directa (IED), condicionando, a su vez, la inserción de la economía argentina en la división regional-internacional del trabajo, favorecida por el proceso de integración. La estabilidad macroeconómica asociada a la apertura de la economía nacional y las reformas estructurales que se produjeron en la década del noventa, crearon el escenario propicio para el reingreso del capital global.

En este contexto, la industria manufacturera fue una de las principales receptoras de la IED reciente. Además, durante la década del noventa, la RMBA –integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 43 partidos de la Provincia de Buenos Aires (Kralich, 1995; Fritzsche y Vio, 2000b)– recuperó el protagonismo como el principal centro nacional de atracción de la inversión industrial (seguida por las regiones metropolitanas de Córdoba y Rosario), revirtiendo la tendencia a la desconcentración experimentada en la década anterior.

Las características de dicha reestructuración económico-territorial podrían sintetizarse en los siguientes rasgos fisonómicos: nuevas formas de organización del espacio residencial; difusión de grandes equipamientos de consumo, entretenimiento, turismo y espectáculo; nuevos agrupamientos y localizaciones industriales, y el rediseño de la red de transporte metropolitano (Blanco, 1996, 2000; Federico Sabaté, 2002; Prévôt-Schapira, 2003; Torres, 2001). Al mismo tiempo se verifica una relativa declinación de la industria como principal factor de urbanización, aunque sigue siendo motor de cambio espacial bajo nuevas formas, como los procesos de crecimiento periférico, la revalorización de áreas centrales y la formación de nuevos enclaves pericentrales de actividad, favoreciendo un tipo de metropolización difusa o policéntrica (de Mattos, 1998).

Cabe destacar aquí que estos procesos se han venido desacelerando notablemente a partir de la recesión que comenzó en 1998 y se interrumpieron con la crisis de fines de 2001 y la consecuente devaluación de la moneda a partir de 2002. Sin embargo, y dada la inercia territorial propia de estos procesos de urbanización y metropolización, aún no se manifiestan con claridad y a gran escala procesos en otro sentido. De todas maneras, sí se verifica una incipiente y precaria industrialización sustitutiva de importaciones, caracterizada por nuevos fenómenos, como por ejemplo: el esbozo de una recuperación rudimentaria de la actividad industrial en algunos sectores –como el alimenticio, textil y metalmeccánico–, y la apropiación y puesta en marcha de empresas quebradas y abandonadas, por parte de los trabajadores, generalmente organizados en

cooperativas. Estos fenómenos podrían generar en el futuro modificaciones tendientes a complejizar el patrón de metropolización antes caracterizado.

En el marco descrito del proceso general de desarrollo urbano territorial de la región, se destacan las siguientes tendencias en la organización territorial de la industria: reconcentración de la actividad en la RMBA, periferización de la industria hacia la tercera corona de la RMBA y protagonismo del eje norte –en torno al Acceso Norte, ramales Campana y Pilar–, participación importante de la Ciudad de Buenos Aires (CBA) en los indicadores industriales, estancamiento y degradación de áreas industriales tradicionales en la primera corona (Balbo y otros, 1996; Borello y otros, 2000; Bozzano, 1999). Varias de estas tendencias encuentran su fundamento en que la industria manufacturera proveedora del mercado interno y, más precisamente, algunas ramas y firmas transnacionales que ingresaron en esquemas de producción regionales-globales –automotrices, autopartes y en menor medida alimentos y bebidas–, fueron una de las principales receptoras de la IED reciente, constituyendo aproximadamente el 40% del total (Russo, 2000). Como ya se mencionó, durante la década del noventa, la RMBA ha recuperado el protagonismo como el principal centro nacional de atracción de la inversión industrial, revirtiendo la tendencia a la desconcentración experimentada en la década anterior.

Estas tendencias se inscriben, a su vez, en el contexto de desarticulación de los mecanismos de incentivos a la relocalización por la vía de la exención de gravámenes fiscales, dando lugar a la reconcentración en la RMBA. Puede afirmarse, entonces, que la contracción de los indicadores industriales generales (empleo, valor bruto de producción, inversión, establecimientos) en las áreas promovidas, manifiesta que la tendencia desconcentradora se revirtió al desaparecer el elemento que distorsionaba el anterior proceso de concentración en la RMBA, preponderante durante toda la historia de la industrialización argentina (Fritzsche y Vio, 2002).

Todo lo anterior se confirma con los resultados del Censo Económico de 1994<sup>[1]</sup>, según los cuales la industria argentina, a diferencia de lo registrado en el período intercensal anterior, mostró signos de reconcentración geográfica.

*Factores y pautas de localización industrial: ¿cambios o enroques?*

No podemos afirmar que exista un cambio radical en los *factores* de localización industrial, los cuales, a grandes rasgos, siguen siendo los mismos. Éstos son, básicamente, los siguientes: el acceso y/o proximidad a fuentes de materias primas, a la fuerza de trabajo o mano de obra (teniendo en cuenta su costo y capacitación) y a los mercados de consumo (final o intermedio); los medios de transporte disponibles (fricción de la distancia), y el valor del suelo. Sin embargo, sí puede asegurarse que nos encontramos ante un cambio en la jerarquía (y en la importancia relativa) de estos *factores*, así como en las pautas que actualmente rigen la localización industrial, particularmente en la RMBA (Fritzsche y Vio, 2002).

Asimismo, la industria asume nuevas formas y configuraciones territoriales (tecnopolos, distritos industriales y áreas-sistema, parques científicos y tecnológicos, aglomeraciones industriales planificadas y *just in time*, sistemas institucionales territoriales, *clusters*, etc.) que se relacionan con el cambio en las pautas de localización derivadas de las renovadas estrategias del capital

industrial y de los sistemas productivos<sup>[2]</sup>, a su vez, en estrecha vinculación con el proceso de reestructuración antes mencionado.

A manera de ejemplo, podemos señalar que en la RMBA los parques industriales adquirieron auge en la década del noventa, debido que el sector público, en un intento deliberado de reordenar territorialmente la actividad industrial y, en especial, de promover la atracción de actividades productivas en aquellas zonas menos industrializadas, tendió a impulsar el desarrollo de parques aprovechando un contexto en el que se venía cuestionado crecientemente el impacto provocado por la presencia de la actividad industrial en zonas en las que predomina el uso residencial del suelo.

Estas nuevas expresiones de ordenamiento territorial de la industria se encuentran enmarcadas en estrategias espaciales que privilegian la dimensión regional-global en la inserción de las empresas y actividades productivas en un sistema económico crecientemente globalizado. Así es que, en la RMBA en particular, la “ruta del MERCOSUR” que articula el eje norte, ha resultado un lugar privilegiado para la atracción de las inversiones destinadas a la industria (sobre todo las IED). Este sesgo de las inversiones hacia el norte de la región, principalmente sustentado en decisiones del capital global, obedece, entre otras razones, a las condiciones de *sitio y posición* de este espacio metropolitano, configurado a través del Acceso Norte (tanto en su eje troncal a Campana como en sus ramales a Tigre y a Pilar). Por un lado, posee el mejor acondicionamiento en infraestructura de circulación en la escala intra e intermetropolitana (*sitio*) y, por el otro, al constituirse en la ruta del MERCOSUR, por su *posición* estratégica, se presenta con las mejores posibilidades de articulación productiva con espacios externos (Briano y otros, 2003).

### **Las estrategias de los agentes del desarrollo territorial urbano**

Tal como se ha demostrado en otras grandes metrópolis, los agentes/actores sociales del desarrollo urbano tienen la capacidad de producir cambios de tendencia en el desarrollo de la urbanización con una eficiencia, rapidez y profundidad desconocidas hasta hace poco en lo que hace al caso particular de la RMBA. Recordemos que en décadas anteriores el sector inmobiliario estaba dominado por agentes más conservadores, y los emprendimientos eran de menor escala y de realización más lenta. Ejemplo de la aceleración de los cambios son, por un lado, los procesos de renovación urbana de las áreas centrales (Puerto Madero, Abasto), y por el otro, de la extensión del área urbanizada a través del desarrollo de barrios cerrados (en especial en el área norte).

Comprendemos en el conjunto de los agentes que inciden de manera determinante en el desarrollo urbano de la región: al Estado en primer término, a los propietarios de la tierra, al capital industrial y a los desarrolladores inmobiliarios. Se excluyen de la consideración otros actores sociales que también participan pero sobre los cuales no profundizamos en este trabajo, tales como los sectores populares cuya acción es la que sostiene el proceso de auto-urbanización que se verifica en algunos sectores de la periferia.

*El Estado y los agentes privados*

El Estado, como agente del desarrollo urbano, ha venido experimentando cambios importantes en su actuación sobre la RMBA. Recuperando las conceptualizaciones de los urbanistas que desde una perspectiva marxista plantearon que el rol del Estado incluía la producción de ciudad en su papel de proveedor de las condiciones generales para la producción (Topalov, 1979; Castells, 1974) puede ahora estimarse que su rol consiste en propiciar el marco legal-normativo para la ciudad cuya producción queda fundamentalmente en manos de los agentes privados. Creemos que las explicaciones sobre estos cambios en la acción del Estado se inscriben en aquéllas de carácter más general que profundizan respecto de su reestructuración y achicamiento bajo las políticas neoliberales diseñadas por organismos internacionales para los países subdesarrollados.

Si bien desde una perspectiva histórica, el Estado no ha sido el único productor de ciudad en tanto gran parte de la región metropolitana se ha urbanizado con los “loteos” que promovían los desarrolladores de la década de 1960, tenía igualmente un papel hegemónico, basado en la extensión de la infraestructura vial –y en particular de las redes ferroviarias– que tuvo un nivel de determinación importante en la forma que asumió el proceso de extensión y densificación de la conurbación de Buenos Aires. Dicha hegemonía en la determinación del proceso al que hacemos referencia ha sido transferida durante la década del noventa –y continúa hasta hoy– a los capitales privados. Son los agentes del sector privado (capital inmobiliario, capital industrial y desarrolladores) los que “marcan el ritmo” de la urbanización en la región también bajo formas diferentes, ya sea completando el tejido con el desarrollo de los intersticios de la trama vacantes; o extendiendo la ciudad en su borde, desarrollando el periurbano, –es decir, transformando tierra rural o semi-rural en suelo urbano–; o bien generando enclaves de nueva centralidad como lo ilustra su actuación en el partido de Pilar. De este modo, un Estado que delega su función en los agentes privados para el desarrollo de la urbanización, delega también la posibilidad de incidir en la dinámica del proceso, en la configuración geográfica que asume y en los sectores sociales que incluye y excluye, a los que beneficia y a los que perjudica.

Todas estas cuestiones son observables en la huella del desarrollo urbano que deja la década de 1990 y que parece continuar en la actualidad. Las urbanizaciones privadas, sobre todo las localizadas en el eje norte, expresan en su conjunto el cambio de estrategia del Estado que tiene como puntapié inicial la privatización de la Autopista Panamericana (Acceso Norte), en 1994, en el marco de la “mega-privatización” que incluyó a todos los servicios de consumo colectivo.

Así, la actuación del Estado, propiciando la generación de rentas urbanas y la captación de las mismas por parte de los agentes privados, determinó que las inversiones en materia de infraestructura urbana en la RMBA, se concentraran en el área norte, acentuando el pronunciado desequilibrio existente respecto de otras áreas de la metrópoli, en especial los partidos del sur. Del mismo modo, la proliferación de urbanizaciones privadas acompañó esta transformación del desarrollo metropolitano, aprovechando las externalidades que generó y genera la ampliación de la autopista Panamericana.

Siguiendo a Rodríguez (2000), respecto de los desarrolladores inmobiliarios, cabe señalar que la actividad del sector inmobiliario resurgió en el contexto de la estabilización macroeconómica de principios de la década del noventa y estuvo sostenida por la reaparición del crédito a largo

plazo, y especialmente por el crédito hipotecario para la vivienda que movilizó la demanda. Por otro lado, la reestructuración productiva de la economía de la RMBA generó demanda de espacio para actividades productivas terciarias y secundarias. Esto motorizó la producción de dos insumos básicos: suelo urbanizado o urbanizable y construcciones, dinamizando el mercado del suelo.

Sin embargo, el resurgimiento de la actividad inmobiliaria se produce con cambios en su estructura económica y en su forma de organización de la producción. Esta transformación se hace más evidente en la RMBA, ya que es en ella donde esta actividad ha crecido a un ritmo mayor, en un contexto de mayor competencia entre los agentes privados y con un retiro casi total por parte del Estado de la producción de la ciudad.

En este marco situamos a las transformaciones suscitadas en la organización territorial de la industria, proceso del que también participan los agentes que se mencionaron en este apartado.

### *El Estado y el capital industrial*

En el caso particular de la organización territorial de la industria, el capital industrial es otro agente clave. También para esta fracción del capital el interés motivado por la renta urbana fue decisivo en la aparición de nuevos patrones de localización industrial, así como nuevas formas de organización. De este modo, firmas que ocupaban localizaciones centrales entendieron que su traslado hacia localizaciones de la periferia les permitía asegurar la ganancia que deviene de la dinámica del mercado inmobiliario en el que se transa su propiedad. A su vez, los desarrolladores inmobiliarios identificaron al capital industrial como consumidor y generaron el producto “parque industrial” como un producto más del mercado inmobiliario. Este es el caso de los parques industriales que se vienen desarrollando en la región desde décadas anteriores y con un impulso renovado en la década de 1990 (Borello, 1998; Briano y otros, 2003). El caso paradigmático de esta operatoria que se mencionó antes en este trabajo es el del Parque Industrial Pilar, en el partido homónimo (Briano, 2002).

En este escenario es central el papel de los gobiernos locales. El desarrollo de parques industriales como política de promoción industrial viene siendo desde la década pasada la receta preferida de los gobiernos de la región. La falsa creencia de que la oferta de parques industriales *per se* atraería las inversiones al territorio y las expectativas de acumulación política sustentadas en la visibilidad de este tipo de proyectos se conjugaron en la difusión de esta estrategia como clave para el desarrollo económico de los partidos, en particular de los de la segunda y tercera corona. De este modo, los gobiernos locales y sus funcionarios entendieron que el desarrollo de parques industriales se orientaría a la generación de empleo y a la vez contribuiría a consolidar una imagen “de producción” que aportaría a la gobernabilidad y a la satisfacción de sus expectativas electorales.

Ahora bien, así como los agentes del sector privado “marcan el ritmo” de la urbanización en la región, son las grandes empresas transnacionales las que en gran medida “pautan” las estrategias y lógicas espaciales de los agentes que intervienen en la organización territorial de la industria. Esto no significa que la dirección de una empresa decida por sí sola las pautas de localización, ya que existe abundante bibliografía que hace referencia al componente territorial, institucional y

social de la competitividad. De todas maneras, cabe recordar que las lógicas de estas grandes empresas están enmarcadas en estrategias regionales-globales que apuntan a una escala mucho mayor que la estrictamente metropolitana, a la hora de decidir sobre la orientación de las inversiones industriales<sup>[3]</sup>

Cabe señalar, además, que el papel del Estado se ha modificado sustancialmente en relación a etapas anteriores del desarrollo económico capitalista. Esto se ha verificado en una escala mundial y la Argentina no ha sido la excepción. Es decir, el papel activo y promotor del desarrollo industrial que tenía en el período de sustitución de importaciones (manifestado en la intervención directa a partir de empresas industriales estatales y en la intervención indirecta por medio de políticas de promoción de la actividad, tales como la regímenes de promoción industrial ya mencionados) ha dejado paso a un rol de “garante” de las condiciones macroeconómicas que permitan el establecimiento de IED, en el marco del proceso de globalización, dando, así, prioridad a las grandes firmas. Este proceso adquirió un acelerado dinamismo en la década pasada a partir de la política económica de apertura externa, que otorgó un fuerte protagonismo a los grandes grupos económicos transnacionales dentro del proceso de organización del espacio industrial metropolitano.

Por otra parte, el papel del Estado local (municipal, principalmente), ha cobrado importancia en tanto comienza a diseñar e implementar instrumentos de promoción para el establecimiento de las actividades productivas. Esto puede ejemplificarse a partir de los numerosos proyectos de parques, zonas y áreas industriales con exenciones impositivas, y de los no tan abundantes proyectos de incubadoras de empresas y/o parques tecnológicos (Borello, 1998; Briano y otros, 2003; CEB, 1999; DPDPI, 1999; Fritzsche y Vio 2000a). Del mismo modo, cabe destacar que las acciones de estos gobiernos locales no registran ningún nivel de articulación entre sí, ni con los niveles centrales de la gestión. Esto en teoría va en contra de lo que se espera de una “buena gestión”. Innumerables son los trabajos y estudios que en el campo de las políticas públicas recomiendan la articulación de los distintos niveles de la gestión y de los distintos sectores para que las intervenciones públicas garanticen cierto nivel de integración de las acciones y de esta manera puedan tener un impacto mayor en las áreas de intervención

Más aún, considerando que el objeto que nos ocupa es la industria y el territorio, la planificación de aglomeraciones industriales (parques, áreas y zonas) sin articulación ni acciones coordinadas entre los gobiernos locales y con el nivel provincial, van al fracaso o por lo menos lograrán menos de lo que sus objetivos plantean. Cabe señalar que los procesos económico-territoriales no reconocen los límites jurisdiccionales para su despliegue; por tanto, una intervención pública orientada a ordenarlo no puede plantearse sólo en el marco de la propia jurisdicción.

### **Consecuencias del desarrollo urbano territorial reciente**

A modo de conclusión, reflexionamos sobre aspectos que hacen a la problemática del desarrollo urbano en la RMBA y en particular el asociado a la industria, a las nuevas localizaciones que viene consolidando desde la década pasada, conjuntamente con la emergencia y difusión de otras formas organizativas tales como la que se dan en los parques industriales, que en su concepción



y concepto difieren de las zonas industriales planificadas y de aquellas formas relativamente “espontáneas”, tan asociadas al paisaje del Conurbano Bonarenese.

Uno de los aspectos sobre los que nos interesa reflexionar hace a la gestión urbana y particularmente a la gestión del territorio. Entendemos por ello a lo definido por Pérez (1994) como el “conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades”.

De este modo los cambios que expresa la huella del desarrollo urbano en la región reclaman una reflexión seria sobre la forma en que se gestiona el territorio y expresan a su vez las consecuencias de una forma nueva de gestión inadecuada, excluyente, gregaria y fragmentada que se instaló en los años noventa y sobre la cual todavía en el año 2005 no se advierten cambios significativos que permitan inferir la presencia de un modelo nuevo.

Obviamente, el Estado en su conjunto y en particular los gobiernos locales, son actores claves en la construcción de un modelo de gestión alternativo capaz de revertir las tendencias vigentes en la región a las que se hicieron referencia a lo largo de este trabajo. En este caso, una condición que se impone es la recuperación, por parte de los gobiernos locales, de su capacidad para incidir en el devenir del proceso desarrollo urbano y en la organización del territorio por encima del resto de los actores que se constituyen como tales en el mismo proceso. Esto sólo puede lograrse con agendas claras que entiendan la problemática territorial y en especial a la ciudad como lo que es, como el soporte material de las relaciones sociales y de producción y no únicamente como un producto más de la economía capitalista. Esta última concepción conlleva soluciones ya ofrecidas por los economistas neoclásicos y con énfasis renovado por los teóricos neoliberales que proponen el ámbito del mercado como espacio para su producción. Esto es ni más ni menos que lo que pasó en la RMBA: fue el mercado el espacio en el que se dirimió la cuestión del desarrollo urbano.

Del mismo modo, resulta necesario pensar en otras políticas de desarrollo industrial que no partan sólo del planeamiento físico del territorio (parques industriales, edificios para incubadoras, etc.) como la única posibilidad de atraer inversiones al ámbito local. Este tipo de estrategia para la promoción de la industria no asegura la atracción de más actividades productivas y menos aún la generación de más puestos de trabajo, con el agravante de que en la medida en que este mecanismo se repita en toda la región, el costo de oportunidad que implique esta clase de alternativas será altísimo para municipios que cuenten con pocos recursos, en particular teniendo en cuenta la merma en los ingresos fiscales que deviene de las exenciones impositivas destinadas a la promoción de la actividad.

En este sentido, la repetición de aglomeraciones industriales planificadas en toda la extensión territorial de la región y sin distinción de funciones entre ellas, fomentaría la competencia entre municipios por un mismo mercado de firmas. De esta manera y ante ausencia de una política industrial metropolitana articulada en una escala mayor (provincial o nacional), se tiende a promover un juego de suma cero si de lo que se trata es de mejorar la competitividad sistémica de toda la región.

En síntesis, debería ser un objetivo de los gobiernos locales la toma de decisiones que incluyan en su consideración al contexto de la región y que eviten la repetición de la oferta destinada a la localización de las actividades productivas, al mismo tiempo que el resto de los actores locales (públicos y privados) deberían coordinar acciones que tomen en cuenta el lugar de referencia mayor que es la región metropolitana (Fritzsche y Vio, 2000a).

#### *Articulación de la política industrial y la planificación urbana*

En este sentido, creemos que la planificación territorial de la industria debería ser compatibilizada con otras actividades y usos del suelo urbanos (y periurbanos) en la RMBA, evitando el *zoning* que si bien en el corto plazo puede significar ventajas, en el largo plazo puede devenir en el deterioro de sectores completos de ciudad por el abandono de la industria ante la emergencia de nuevos patrones de localización que no se verifican en dichas zonas<sup>[4]</sup>. Asimismo, consideramos que la planificación territorial de la actividad industrial debe estar estrechamente vinculada con la planificación de la organización industrial. Esto puede lograrse con la intervención de los actores interesados en el desarrollo industrial y territorial –tanto en la escala local, como regional y otras más amplias–: el estado en sus diferentes niveles, los empresarios industriales (el capital industrial), los sindicatos, las universidades y centros tecnológicos, las cámaras empresariales, y otras asociaciones locales, coordinando acciones que tomen en cuenta el lugar de referencia mayor que es la región y evitando la repetición de la oferta destinada a la localización de las actividades productivas.

La competitividad de un sistema territorial compuesto por un colectivo de agentes económicos, organizaciones y actores sociales e instituciones, resulta de gran interés para las PyMEs industriales, en contraposición al enfoque tradicional de la competitividad individual. Incluso cuando el sistema territorial en cuestión es una región metropolitana. Sin embargo, debemos tener en cuenta las particularidades del caso.

#### *Competitividad sistémica en regiones metropolitanas*

En la generación de las condiciones de competitividad de las regiones metropolitanas creemos que cumplen un papel importante tanto las políticas públicas (en sectores productivos como la industria, el comercio y los servicios, y en la organización de la sociedad en general) como las acciones de las organizaciones sociales (asociaciones barriales, sociedades de fomento, ONG, etc.), los agentes y organizaciones económicas (firmas, cooperativas, sindicatos, cámaras empresariales, bancos y entidades financieras, etc.) y otras instituciones y organismos (universidades, institutos tecnológicos, etc.)

En este marco, resulta estratégica la conformación de un *ambiente o entorno socio-económico e institucional* que a partir del impulso de la cooperación interempresaria, la articulación empresario-institucional y la complementación público-privada, permita generar innovaciones y lograr aumentos de productividad y competitividad. A este ambiente propicio para la generación de una *atmósfera de innovación* se lo denomina *entorno territorial activo*, y se lo define como el tejido de interrelaciones que despliegan los actores sociales (agentes e instituciones económicas,

socioculturales y políticas) localizados en una contigüidad geográfica acotada, orientado hacia la creación de sinergias que potencian su desarrollo (Ferraro y Quintar, 1996).

Todo esto se vincula, creemos, con lo que Boscherini y Poma (2000) denominan *la nueva competencia territorial*, es decir, sintéticamente, el papel activo que deben cumplir las instituciones y distintos actores sociales y económicos ligados a un determinado territorio para promover la articulación de los distintos agentes productivos, las relaciones de colaboración, el logro de sinergias, la difusión y construcción de conocimientos, todo lo cual contribuye a generar una competitividad sistémica que no puede concebir a los agentes aislados de su entorno, sino como parte del mismo y contribuyendo a que el territorio del que forma parte se consolide como sistema productivo competitivo en el contexto de las nuevas condiciones sociales y económicas que se conforman a partir del proceso de reestructuración industrial y globalización económica.

Ahora bien, para que este *sistema institucional territorial* al que hacen referencia los autores sea competitivo, debe estar conformado por agentes territoriales (sociales, económicos e institucionales, tanto públicos como privados) que cumplan un papel activo en el proceso productivo. Es decir, no deben constituir tan sólo “externalidades” positivas que mejoren las condiciones de competitividad, sino que deben involucrarse activamente en el proceso, principalmente a partir de la producción de conocimiento. Además, resulta fundamental el logro de la cooperación productiva (sobre todo si consideramos alternativas de desarrollo para las PyMEs), mediante la creciente articulación entre actores económicos e institucionales.

En el caso de la RMBA, se vuelve imprescindible combinar escalas geográficas de análisis, en tanto se trata de sistemas flexibles e interdependientes, a diferencia del relativo aislamiento que se puede encontrar en sistemas referidos a ciudades pequeñas y medianas (Borello, 2001; Fritzsche y Vio, 2000a). A su vez, conviene tener en cuenta que estas escalas geográficas, aplicadas al análisis de los sistemas productivos locales en el interior de una gran región metropolitana, estarán asociadas a determinados vínculos entre agentes/firmas y/o actividades productivas que, como ya lo destacamos, no necesariamente coincidirán con los límites políticos de los municipios. Esto agrega complejidad al análisis, ya que el territorio de referencia de los sistemas productivos/industriales se interpenetra con territorios de referencia política y se relaciona con otros territorios de referencia (socio-cultural, otros sistemas productivos, etc.), que remiten a distintas escalas.

Otro elemento de complejidad es la creciente dificultad en la diferenciación entre distintos sectores de la actividad económica (industria, comercio, servicios, etc.). En este sentido, los sistemas deberían ser definidos por un conjunto de variables y relaciones que se establecen entre los agentes (incluidas en los conceptos de *trama productiva*, *cadena de valor* y *clusters*), más que por las definiciones sectoriales rígidas de los agentes y firmas que los integran (Fritzsche, 2004).

Todo lo anterior, creemos, debe ser tenido en cuenta en el análisis de las condiciones de la competitividad sistémica. No desacredita su aplicación en grandes regiones metropolitanas, sino que implica que la existencia de un ambiente o entorno favorable para la creación de innovaciones (que constituyen una condición necesaria para la competitividad) no depende exclusivamente de los sistemas productivos locales pensados desde una escala municipal, sino

que debe ser el reflejo de una acción coordinada, pensando en la escala de la región metropolitana.

---

## Notas

<sup>[1]</sup> Para un análisis comparativo y detallado de los resultados de los dos últimos Censos Nacionales Económicos (CNE) disponibles que permiten comparar datos desagregados territorialmente en la RMBA (1985 y 1994), ver Borello y otros, 2000, y un extracto más sintético en Fritzsche y Vio, 2000b. El CNE más reciente (2005) se encuentra en proceso de recolección y elaboración de la información (Vera, 2005).

<sup>[2]</sup> En Fritzsche (2004) se realiza una reseña de parte de la literatura dedicada a estos sistemas productivos, analizando el vínculo entre firmas y territorio, el cual a menudo revela una escasa o débil conceptualización, ya que pueden presentarse como entidades separadas de las estructuras mayores de las que forman parte. En este sentido, consideramos relevante el estudio de la relación entre firmas, sistemas industriales y territorio (Dicken y Malmberg, 2001; Méndez, 2002).

<sup>[3]</sup> Esto explica, en parte, el “éxodo” hacia Brasil experimentado a fines de la década de 1990, y generado en gran medida por el traslado e integración de líneas de producción hacia ese país, cuando no se verificaron relocalizaciones totales de las actividades productivas. A esto hay que agregarle ciertas condiciones favorables brindadas en Brasil; ya sea en lo referido a costos (laborales, financieros, etc.), elementos de política industrial de fomento a nuevos emprendimientos, etc. (Navarro, 1999).

<sup>[4]</sup> Una manifestación de estos procesos la encontramos en lo que Bozzano (1999) denomina *cementerios industriales*. Se trata de áreas industriales en declive que no son valorizadas a partir del proceso de reestructuración, ni siquiera, en muchos casos, para que estos territorios sean reconvertidos y refuncionalizados como lugares de consumo. Esto obedece a que, en muchos casos, estos cementerios industriales se encuentran desvinculados de las principales vías de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, que se constituyen en verdaderos ejes de articulación del proceso de reestructuración metropolitana.

## Bibliografía

BALBO, M.; PORTO, G. y POSADAS, J. Concentración territorial de la industria en la Argentina. En *Cuadernos de Economía*, n° 22. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1996.

BLANCO, J. Área Metropolitana de Buenos Aires: transformaciones territoriales en el marco de la globalización. En *EURE*, 1996, vol. 22, n° 67.

BLANCO, J. Infraestructura de circulación y nuevos centros de servicios: el caso del Acceso Norte, ramal Pilar (Región Metropolitana de Buenos Aires). En *Segundas Jornadas Platenses de Geografía*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2000.

BORELLO, J. *El parque industrial en el mercado de propiedades industriales: Perspectivas sobre la localización de la industria argentina*. San Miguel (Buenos Aires): Instituto del Conurbano (ICO), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), 1998, 24 pp.

BORELLO, J. Cuando los economistas hablan del territorio..., ¿con quién hablan?. *Desarrollo Económico*, 2001, vol. 41, n° 163.

BORELLO, J.; VIO, Marcela y FRITZSCHE, Federico. *La geografía de la industria en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis comparativo de los dos últimos censos económicos (1985-1994)*. San Miguel: ICO, UNGS, 2000, 74 pp.

BOSCHERINI, F. y POMA, L. Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global. En BOSCHERINI, F. y POMA, L. (comps.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2000.

BOZZANO, H. Atractividad territorial y cementerios industriales. Fortalezas y debilidades de la reestructuración industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En *Primer Encuentro Humboldt*. Buenos Aires: Centro Humboldt, 1999.

BRIANO, L. *El desarrollo y la consolidación del Parque Industrial Pilar en el contexto de las transformaciones de la actividad industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Tesis de Licenciatura, 2002.

BRIANO, L.; FRITZSCHE, F. y VIO, M. El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En *EURE*, 2003, vol. 29, n° 86.

CASTELLS, M. *La cuestión urbana*. Madrid; México; Buenos Aires: Siglo XXI, 1974.

CASTELLS, M. *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura*. Vol. 1: La sociedad Red. Madrid: Alianza, 1997.

CENTRO DE ESTUDIOS BONAERENSES (CEB). *Parques, sectores y zonas industriales de la Provincia de Buenos Aires: conformación de una base de datos y evaluación de la localización existente*. La Plata: CEB, 1999.

CORAGGIO, J. *Economía urbana. La perspectiva popular*. Quito: Abya Yala – FLACSO – ILDIS, 1998.

DE MATTOS, C. Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas. En GORESTEIN, S. y BUSTOS CARA, R. (comps.) *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur, 1998.

DICKEN, P. y MALMBERG, A. Firms in territories: A relational perspective. En *Economic Geography*, 2001, vol. 77, n° 4.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE DESARROLLO Y PARQUES INDUSTRIALES (DPDPI). *Parques y Sectores Industriales de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: DPDPI, Ministerio de la Producción, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1999.

FEDERICO SABATÉ, A (coord.). *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los '90*. La Plata: Ediciones Al Margen – ICO, UNGS, 2002.

FERRARO, C. y QUITAR, A. *Entornos territoriales activos. Relaciones de cooperación entre instituciones locales*. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Naciones Unidas (CEPAL), borrador, 1996.

FRITZSCHE, F. Firmas y territorio, ¿quién organiza a quién? Una discusión sobre los conceptos de red, trama y espacio productivo metropolitano. En 9<sup>na</sup> Reunión Anual de la *Red PyMEs-MERCOSUR*. Los Polvorines (Buenos Aires): Instituto de Industria, UNGS, 2004, 15 pp.

FRITZSCHE, F. y VIO, M. El desarrollo local en áreas metropolitanas y el papel de la industria. En BORELLO, J. (coord.) *Bulones y canguros. El eje productivo del desarrollo local*. San Miguel: ICO, UNGS, 2000a, pp. 11-19

FRITZSCHE, F. y VIO, M. Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En *EURE*, 2000b, vol. 26, n. 79, pp. 25-45.

FRITZSCHE, F. y VIO, M. Cambios y enroques en las pautas de localización industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sus efectos sobre las PyMEs. En 7<sup>ma</sup> Reunión Anual de la *Red PyMEs-MERCOSUR*. Rafaela (Santa Fe): Fundación Potenciar, 2002, 14 pp.

KRALICH, S. Una opción de delimitación metropolitana de los bordes de la red de transporte urbano. El caso de Buenos Aires. En Seminario Internacional *La gestión del territorio*. Quilmes: CEI/IDEHAB, Universidades Nacionales de Quilmes y La Plata, 1995.

MÉNDEZ, R. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. En *EURE*, 2002, vol. 28, n° 84.

NAVARRO, R. Carnaval carioca. El éxodo de empresas argentinas. En *Cash, suplemento económico del diario Página/12*, 21 de noviembre de 1999, Buenos Aires.

PÍREZ, Pedro. *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina – Centro Estudios Sociales y Ambientales, 1994.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.-F. Buenos Aires en los '90: metropolización y desigualdades. En *EURE*, 2003, vol. 29, n° 85.

RODRÍGUEZ, C. Los barrios cerrados: hacia el fin del *boom*. En *Mundo Urbano*, 2000, n° 11.

RUSSO, C. Cambios en el escenario macroeconómico e inversión extranjera en la Argentina en los años noventa. En *Seminario Internacional: Dinámicas de los territorios y las redes en la Argentina del MERCOSUR*. Buenos Aires: Programa ECOS-SECyT, Centro Franco Argentino de Altos Estudios de la UBA, 2000.

SASSEN, S. Ciudades en la Economía Mundial: un enfoque teórico y metodológico. En *EURE*, 1998, vol. 24, n° 71, pp. 5-25.

TORRES, H. Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. En *EURE*, 2001, vol, 27, n° 80.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol, 1979.

VERA, L. El Censo Nacional Económico 2004/2005. *Realidad Económica*, 2005, n° 209, pp. 83-97.

© Copyright Federico J. Fritzsche y Marcela L. Vio, 2005

© Copyright Scripta Nova, 2005

Ficha bibliográfica:

FRITZSCHE, J.; VIO, M. La huella del desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (113). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-113htm>> [ISSN: 1138-9788]