



MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Tesis

**EL PARQUE INDUSTRIAL DEL MUNICIPIO DE URDINARRAIN,
ENTRE RÍOS, COMO EJE DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL
(2010-2017)**

Alumna: **Lic. María Ángela Morra**

Director: **Mg. Jorge Tirenni**

2018

**EL PARQUE INDUSTRIAL DEL MUNICIPIO DE URDINARRAIN,
ENTRE RÍOS, COMO EJE DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL
(2010-2017)**

Resumen

La presente investigación se propone analizar el rol que cumple el Parque Industrial y de Servicios en el municipio de Urdinarrain, provincia de Entre Ríos, como eje de la política de desarrollo local entre los años 2010-2017. Para este estudio, se recurrió a un análisis de caso, circunscripto principalmente al estudio del proceso llevado adelante por el Ente para la Promoción de la Producción y el Empleo, actual administrador del parque industrial en dicho periodo temporal. Para ello, se analizó la situación de los parques industriales en la Argentina, el rol del Estado nacional, provincial y local en cuanto a la política de planificación y ordenamiento territorial. Asimismo, se estudiaron tanto las principales características de la política de desarrollo local municipal, como la estructura y forma de gestión del parque industrial. El estudio se sustenta en las teorías sobre de desarrollo local y retoma conceptos vinculados a la planificación urbana y a la nueva política pública municipal. Resulta central en análisis propuesto en esta Tesis, el desempeño del parque industrial y, por lo tanto, el grado de desarrollo local alcanzado, vinculado con la estructura y procedimientos que adopta el órgano de gestión. Entre estos, se destaca la necesidad de tener una estructura legal independiente y con recursos propios, tener capacidad de adaptación a distintas circunstancias y de redefinición de los objetivos propuestos, construir una red de vinculación con distintos actores, tanto públicos como privados pertenecientes a distintas esferas y desarrollar estrategias que permitan legitimar sus acciones con la comunidad.

Palabras clave: Desarrollo Local – Parques Industriales- Política Pública Municipal

A mi papá, por haberme transmitido la pasión por la política.

A mi compañero de vida, Nicolás, y a mis dos soles, Mateo y Joaquín, a quienes quite horas de dedicación y de quienes recibí todo el apoyo y la contención para realizar este proyecto.

A mi mamá por haberme enseñado el valor del sacrificio y la disciplina y por su invaluable apoyo.

A mis hermanos y sobrinos simplemente por estar.

A Mariana, Luz y Marianela por el acompañamiento incondicional en este proceso.

A mi director de tesis por su dedicación y profesionalismo.

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | 7 |
| Capítulo 1. Marco Teórico..... | 14 |
| 1.1. El concepto de Desarrollo Local..... | 14 |
| 1.2. El rol de los Municipios..... | 19 |
| 1.3. La Política de Desarrollo Local Municipal..... | 24 |
| 1.4. Instituciones que promueven el desarrollo local..... | 27 |
| 1.5. Los parques industriales como instituciones | 33 |
| 1.6. La gestión de un parque industrial | 36 |
| Capítulo 2. Diseño Metodológico..... | 42 |
| 2.1. Entrevista | 44 |
| 2.1. Fuentes secundarias | 47 |
| 2.3. Procedimiento de análisis de la información | 48 |
| Capítulo 3. Los Parques Industriales en la Argentina..... | 49 |
| 3.1. La planificación del territorio | 49 |
| 3.2. El rol del Estado nacional | 51 |
| 3.3. El rol de las provincias | 52 |
| Capítulo 4: El contexto actual de los parques industriales | 56 |
| 4.1. Características más importantes | 56 |

| | |
|---|-----|
| 4.3. Análisis de la dimensión económica..... | 63 |
| 4.4. Análisis de la dimensión infraestructura y servicios | 65 |
| Capítulo 5. El municipio de Urdinarrain | 74 |
| 5.1. Características geográficas | 74 |
| 5.2. Marco institucional | 75 |
| 5.3. La economía local y provincial..... | 79 |
| 5.4. La promoción industrial..... | 82 |
| 5.5. El marco normativo provincial | 85 |
| Capítulo 6. El Parque Industrial y de Servicios de Urdinarrain..... | 88 |
| 6.1. Características más relevantes | 88 |
| 6.1.1. Estructura administrativa | 90 |
| 6.1.2. La dotación de recursos | 92 |
| 6.1.3. Las principales empresas radicadas | 94 |
| 6.2. La gestión del Parque Industrial | 95 |
| 6.2.1. Gestión administrativa | 95 |
| 6.2.2. Gestión financiera..... | 99 |
| 6.2.3. Infraestructura y servicios..... | 100 |
| 6.2.4. Asesoramiento y servicios a las empresas | 101 |
| 6.2.5. Planificación y evaluación de gestión..... | 102 |

| | |
|--|-----|
| 6.3. Vinculación con otros organismos..... | 103 |
| 6.4. Empleo y capacitación..... | 104 |
| 6.5. Microcréditos y emprendedorismo | 105 |
| Conclusiones..... | 108 |
| Referencias bibliográficas | 113 |
| Anexo..... | 124 |
| Anexo 1. Nota de presentación de la investigación para la realización de la entrevista..... | 124 |
| Anexo 2. Matriz de categorías de análisis y fuente de información..... | 125 |
| Anexo 3. Guion de la Entrevista..... | 127 |
| Anexo 4. Legislación provincial de agrupamientos industriales. | 130 |

Introducción

Históricamente, los parques industriales en el mundo y en la Argentina, en particular, han sido creados con el objetivo de favorecer y generar desarrollo industrial, generalmente asociado a políticas públicas de promoción industrial. En tanto, los factores de localización de dicha actividad más señalados han sido: la disponibilidad de insumos, de mano de obra, de existencia de infraestructura y la consideración de los costos de transporte de los centros de producción al mercado. Siguiendo esta línea analítica un parque industrial ofrece infraestructura y servicios a un menor costo, una ubicación estratégica y la posibilidad de acceder a beneficios impositivos o crediticios. Sin embargo, en los últimos años, el objetivo de la política pública que busca favorecer la creación de parques industriales, se ha visto modificado. Cada vez existen más parques vinculados a la estrategia de desarrollo económico de una localidad, las que, partiendo de una estructura principalmente primaria, buscan la industrialización de la producción con el objetivo de generar nuevos puestos de trabajo y en donde la gestión pública cumple un rol fundamental, alejándose de la lógica del mercado para centrarse en una estrategia de política de Estado.

La reforma del Estado en América Latina, iniciada en la década del '80, supuso una disminución de sus funciones y de su estructura, en favor de la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales, bajo el supuesto del agotamiento del modelo de Estado de Bienestar. En la década del '90, como continuidad de las reformas iniciadas, las teorías neoliberales instaban a que los países en desarrollo adoptaran un modelo de economía abierta que favoreciera el libre mercado. En este marco, el concepto de desarrollo local emergió como una alternativa que cuestionaba la idea neoliberal de que la economía

derramará bienestar, sosteniendo que el desarrollo de una comunidad se encuentra vinculado a los factores propios de un territorio ligados a variables económicas, sociales y culturales que, a través de la gestión, principalmente pública, deben potenciarse.

Los gobiernos locales, ante la necesidad de dar repuestas a las consecuencias de las medidas adoptadas en las décadas del '80 y del '90, debieron replantear su rol, asumiendo nuevas funciones e incluyendo en sus agendas políticas públicas direccionadas a favorecer el desarrollo económico local. El impacto no sólo se vio en el campo de la economía sino también en la política, la sociedad y la cultura. En este sentido, la política pública debió encontrar nuevas herramientas que articulen acciones en los distintos ámbitos.

Esta Tesis es resultado de una investigación cuyo principal objetivo es ofrecer un análisis de la estrategia de creación de parques industriales como parte de la política de desarrollo local municipal. Se parte del supuesto que dicho ámbito es un predio diseñado para la radicación de industrias que cuenta con infraestructura y servicios, pero que forma parte de la estrategia de la política pública local, que no se limita a su funcionamiento, sino que se comporta como un articulador territorial, desplegando su accionar en distintos campos. “En Argentina la gran mayoría de las aglomeraciones industriales son estatales, modalidad que es común, no sólo en los países menos industrializados sino en las regiones pobres de los países industrializados” (Sica, 2001: 22).

Según información del Ministerio de Industria de la Nación (RdePIA, 2015) más del 80% de los agrupamientos industriales son promovidos en la Argentina por el sector público y más del 40% fueron creados con posterioridad al 2010. Para el año 2015, se encontraban en etapa de formulación más de 100 nuevos proyectos. Esto pone de manifiesto el creciente interés de los gobiernos locales en el desarrollo de parques

industriales como parte de su agenda de políticas públicas en favor del desarrollo económico inclusivo.

Desde una perspectiva institucionalista, y en vinculación con lo dicho precedentemente, un parque industrial se define como una institución, con base territorial, cuyo objetivo es favorecer el desarrollo, en el marco de la estrategia política de un gobierno local. Para comprender dicha definición, es necesario estudiar su función, objetivos, marco jurídico, esquema de financiamiento, recursos, entre otras cuestiones. Los resultados de este tipo de organizaciones dependen en gran medida de cuestiones que le son propias a la institución, así como de la capacidad de éstas de establecer redes de vinculación con otros actores y de la legitimación con que cuentan en su comunidad. En lo que refiere a los estudios de caso realizados en la materia, los mismos han centrado su análisis en la vinculación entre la creación y desarrollo de parques industriales, la dinámica de la industria local y las características de la economía (Carmona, 2006; Castagna, Liendo, Martínez y Pellegrini, 2011; Sica, 2001; Briano, Fritzsche y Vio, 2003).

Esta Tesis analiza el parque industrial como eje de la política de desarrollo local, incorporando no sólo variables económicas, sino también variables institucionales, sociales y culturales. La estrategia metodológica escogida es un estudio de caso, se trata del Parque Industrial y de Servicios de Urdinarrain, localizado en la provincia de Entre Ríos, el que fue seleccionado en función de su grado de desarrollo y de la estrategia de gestión llevada adelante por el organismo de administración, el que forma parte de la estructura municipal, así como por su vinculación con la política de desarrollo de la localidad.

Es preciso señalar, que no existen estudios previos sobre el caso seleccionado a la fecha de redacción de esta tesis. Al respecto, esta investigación, propone un análisis integral

del objeto de estudio, entendiendo que este es parte de un contexto dinámico. Procurando contribuir al debate y la comprensión de estas iniciativas, a la vez que aportar al diseño de metodologías para su análisis.

El recorte temporal de este estudio, 2010- 2017, se sustenta en considerar que el Parque Industrial de Urdinarrain tuvo un primer recorrido tradicional (1995-2010), ligado al desarrollo de la infraestructura básica y a la generación de las condiciones para la instalación de empresas. Y una segunda etapa, signada por la incorporación de nuevas líneas de gestión, vinculadas a la capacitación, el asesoramiento empresas, el emprendedorismo y la articulación con otros organismos tanto públicos como privados, pertenecientes a distintas esferas, transformándolo en el eje de la política de desarrollo local del municipio.

A modo de ejemplo, en este período, se realizaron distintos convenios con Universidades y organismos públicos para la concreción de estudios específicos, se llevó a cabo un plan de capacitación en vinculación con las necesidades de las empresas y del perfil de la zona, se creó un fondo para el otorgamiento del microcréditos, con la finalidad principalmente de financiar el autoempleo, que hoy cuenta con la capacidad de financiar 30 emprendimientos por año, entre otras cuestiones.

En este sentido, hemos considerado distintas características valoradas positivamente lo que permite presuponer que el parque industrial es un articulador territorial. Un elemento no menos importante en la selección del caso es la accesibilidad. Nuestra relación con el parque industrial data del año 2010, se vincula a nuestra participación laboral en el Programa Nacional de Parques Industriales del Ministerio de Producción de la Nación.

El Parque Industrial y de Servicios de Urdinarrain, ubicado en la provincia de Entre Ríos, fue creado en el año 1995 con el objetivo de conformar un espacio para el asentamiento de actividades industriales, pero también una fuente de trabajo para los jóvenes graduados en escuelas secundarias y una opción laboral para los jóvenes profesionales de la localidad. Urdinarrain es un municipio pequeño (aproximadamente 9.000 habitantes) con una economía mayormente primaria. Cuenta con un gobierno local que ha desarrollado distintas estrategias para la articulación de acciones, tanto con organismos públicos (locales, provinciales y nacionales) como privados, con la finalidad de desarrollar una política de desarrollo local inclusivo.

La principal inquietud que motivó la selección del tema de estudio es cómo los municipios pueden formular políticas públicas sostenibles para favorecer el desarrollo de su comunidad, en el marco de recursos disponibles, muchas veces escasos, y con estructuras administrativas pequeñas y poco especializadas.

La República Argentina cuenta con más de 2000 gobiernos locales, de los cuales el 80% cuenta con menos de 10.000 habitantes (Cravacuore, 2007). Es un desafío para cada uno de ellos, en el marco de las restricciones impuestas por la estructura económica internacional y la globalización, generar políticas de desarrollo inclusivo para toda la comunidad. En los últimos años, surgieron distintas iniciativas institucionales para dar respuesta a esta problemática, tal es el caso de las agencias de desarrollo o las incubadoras de empresas. Los parques industriales son parte de estas estrategias, creados para favorecer el desarrollo económico y la planificación urbana, pero que a su vez buscan conformarse en una institución central de la gestión local. No hay antecedentes de estudios específicos de parques industriales como instituciones de desarrollo local.

Los interrogantes a los que se busca dar respuesta son: ¿Cómo se conforma un parque industrial? ¿Cuál es su vinculación con la política de desarrollo local? ¿Cuáles son los marcos normativos vigentes y sus implicancias? ¿Cómo es la estructura institucional? ¿Qué actores intervienen el proceso de desarrollo local? ¿Cómo es la gestión de un parque industrial?

A partir de los interrogantes mencionados, surgen los objetivos que guían el desarrollo de la investigación precedente y cuya Tesis es su resultado. Así es que, como objetivo general, esta Tesis se propone analizar el Parque Industrial y de Servicios de Urdinarrain como eje de la política de desarrollo local municipal. De este objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la situación de los parques industriales en la Argentina.
- Analizar el rol del Estado nacional, provincial y local en cuanto a la política de planificación y ordenamiento territorial.
- Analizar el rol del municipio de Urdinarrain en la creación y funcionamiento del parque industrial, su estructura, objetivos y recursos.
- Describir el Parque Industrial y de Servicios de Urdinarrain y su forma de gestión administrativa, financiera, la infraestructura y servicios disponibles y la vinculación con otros organismos.

Esta Tesis se ha organizado en los siguientes apartados:

En el capítulo 1, se explicitan los principales enfoques teóricos, conceptos y antecedentes del tema de estudio. En el capítulo 2, se explicita la metodología escogida para la realización del estudio. En el capítulo 3, se analizan las implicancias de la creación de un

parque industrial en cuanto política pública y su vinculación con la planificación urbana. Luego, se analiza el rol del Estado nacional y las provincias en la promoción de nuevos agrupamientos industriales. En el capítulo 4, se realiza un análisis de la situación de parques industriales en la Argentina, tomando como base un relevamiento de parques industriales realizado en el año 2015 y una encuesta de diagnóstico realizada en el año 2016, ambas realizadas por el Ministerio de Producción de la Nación. En capítulo 5, se describen las principales características de la provincia de Entre Ríos en cuanto a la economía y al desarrollo industrial y las particularidades del municipio de Urdinarrain. En el capítulo 6, se describe la estructura del Parque Industrial y de Servicios, incluyendo un análisis de los recursos disponibles y los actores involucrados: empresas, instituciones del conocimiento, otras instituciones públicas y la gestión del ente administrador del parque industrial a partir de las siguientes categorías: gestión administrativa y financiera, infraestructura y servicios disponibles, vinculación con otros organismos, asesoramiento y servicios a las empresas, planificación y evaluación de la gestión.

Con esta propuesta de organización capitular de la Tesis, a continuación, se presenta el capítulo 1.

Capítulo 1. Marco Teórico

1.1. El concepto de Desarrollo Local

Como respuesta al proceso de globalización y al avance de las políticas neoliberales, los gobiernos locales se vieron obligados a replantear su rol dentro de la gestión de políticas públicas incluyendo en sus agendas, entre otras, políticas destinadas a generar el desarrollo de su territorio. Esto supuso la incorporación de nuevas funciones, tanto porque los gobiernos nacionales y subnacionales transferían sus competencias, como por la necesidad de dar repuestas a las consecuencias de las medidas macroeconómicas adoptadas que tuvieron impacto no sólo en la economía sino también en la política, la sociedad y la cultura. En este marco, surge como alternativa, las políticas públicas basada en el concepto de desarrollo local (Arocena 2001b; Coraggio, 1997, 2005; García Delgado, 1997).

Distintos autores nacionales e internacionales problematizan el concepto de desarrollo local y sus implicancias en la política pública. En los países desarrollados, “las políticas de desarrollo local datan, especialmente en Italia y España, de principios de los años ´80. Éstas surgen como una respuesta de carácter cultural y económico al avance de un proceso homogeneizador y a la desestructuración productiva y regional” (Altschuler y Casalis, 2006: 74). Surgen nuevas políticas asociadas al desarrollo de sistemas productivos locales y a la revalorización de lo local y regional (Aburquerque, 1999).

En América Latina, y particularmente en la Argentina, los estudios sobre el desarrollo local comienzan a tener relevancia en la agenda académica hacia mediados de la década del ´90 (Altschuler y Casalis, 2006). El foco de análisis estaba puesto en las distintas estrategias que llevaban adelante los gobiernos locales para contrarrestar principalmente el impacto de las políticas neoliberales, signadas por la descentralización y

la reducción del Estado. Dentro de las distintas temáticas de estudio se pueden destacar las siguientes:

a. Investigaciones respecto de los recursos disponibles (humanos, económicos, institucionales y culturales) de cada localidad para la generación del desarrollo (ventajas competitivas y comparativas). Para estas investigaciones, las variables de carácter endógeno potencian la generación de un sistema productivo local cuyo objetivo es la generación de valor agregado (Alburquerque, 1997, 2004, 2007; Arocena, 1997, 2001a, 2001b; Vázquez Barquero, 2000, 2007).

b. Investigaciones que centran su análisis en el concepto de territorialidad compleja, marcando la necesidad de que los gobiernos locales mejoren su capacidad de gestión para enfrentar estos retos (Quetlas, 2004; Boisier, 1996). El desarrollo local aparece como una respuesta a la des-localización generada por el proceso de globalización mundial.

c. Desde otras perspectivas el desarrollo local es comprendido como un proceso concertado de construcción de capacidades y derechos ciudadanos (Rojas Moran, 2006). Esta visión destaca la necesidad de llevar adelante un proceso de carácter participativo que involucre a actores públicos, privados y a la sociedad civil para legitimar el proceso.

d. Existen otras propuestas que se destacan por aportar modelos de gestión (Cravacuore, 2007; Coraggio, 1997, 1998, 2005, 2007; Hernández y Rosales, s.f.), problematizando la necesidad de generar instrumentos técnicos con la pretensión de que sean aplicables a distintos contextos. Se destacan investigaciones de carácter institucionalista cuya misión principal es el análisis de las principales

instituciones locales que llevan adelante este proceso de toma de decisión y acciones de carácter público (Villar, 2007; Costamagna, 2005, 2007).

e. A estas perspectivas, se suman aquellas que estudian las experiencias de cooperación intermunicipal y la regionalización (Cingolani, 1997 y 2001; Cravacuore, 2001). Así como casos específicos de políticas municipales de promoción del desarrollo local (Albuquerque, Castillo, Llorens, 2002; Costamagna, 2000).

Haciendo un análisis histórico de los estudios sobre el desarrollo local, se pueden marcar tres etapas (Arroyo: 2006):

1. Una primera etapa que interpreta el desarrollo local desde una perspectiva económica, subsumiendo las estrategias locales a factores de índole macroeconómica. En consecuencia, las recomendaciones aparecen vinculadas a aumentar la competitividad de las ciudades e incrementar las políticas que favorezcan la atracción de inversiones.

2. Una segunda etapa en la que se analizan particularmente las variables político-institucionales como condicionantes para la generación de un proceso de desarrollo, acentuando la necesidad de que los gobiernos locales tomen medidas destinadas a mejorar sus instituciones.

3. Una tercera etapa que asocia al desarrollo local con la planificación estratégica, suponiendo que todo gobierno debe llevar adelante un proceso de planificación en el marco de una estrategia (actividades, proyectos, objetivos y fines) que involucre a todos los actores locales. Para ello, se elaboran guías

metodológicas en las que se muestra como llevar adelante un proceso de participativo.

Tomando conceptos de estas tres perspectivas, así como de las perspectivas teóricas presentadas precedentemente, proponemos la siguiente definición: *el desarrollo local supone la planificación estratégica de políticas y acciones cuyo fin sea el de potenciar factores endógenos que operen sobre la economía de un territorio para mejorar la situación social de una determinada comunidad. Este proceso necesariamente debe ser participativo involucrando a todos los actores locales (públicos, privados y la sociedad civil) en un marco institucional adecuado.*

Es importante destacar que el éxito de este tipo de políticas se basa también en el valor simbólico que cada comunidad le otorga, siendo fundamental el consenso social e involucrando factores culturales (Arocena, 2001a; Madoery, 2001). El desarrollo local debe entenderse como:

Un proceso concertado de construcción de capacidades y derechos ciudadanos en ámbitos territoriales político-administrativos del nivel local (municipios = territorio) que deben constituirse en unidades de planificación, de diseño de estrategias y proyectos de desarrollo en base a los recursos, necesidades e iniciativas locales (Rojas Moran, 2006:14).

El supuesto sobre el que se basa este tipo de políticas es que los actores locales deben conducir un proceso de desarrollo que en la mayoría de los casos es liderado por un actor público a través de la formación de instituciones para tal fin, en tanto son en democracia, los actores más legitimados para la convocatoria de diferentes actores territoriales y la

búsqueda de espacios de concertación público- privados (Alburquerque, 2007). Los gobiernos municipales y provinciales juegan un rol preponderante en identificar y fomentar las potencialidades existentes, creando instituciones de desarrollo productivo y empresarial. Los municipios tienen muchas ventajas entre las que cabe señalar la mejor identificación de las necesidades y demandas territoriales; la capacidad para identificar recursos potenciales endógenos; la posibilidad de movilización social ligada a la identidad territorial; la facilidad para la concertación estratégica entre actores locales; y el mayor control y transparencia que puede introducirse en las diferentes actuaciones (Alburquerque, 1997; Arocena, 2001a). La participación de las administraciones públicas en los diferentes niveles territoriales asegura un buen diagnóstico de los factores estratégicos, así como la identificación de recursos potenciales propios del lugar (Alburquerque, 2004 y 2009).

La presencia de la administración pública territorial en las alianzas para el desarrollo económico local es muy importante para garantiza una perspectiva de más largo aliento que la que poseen los sectores empresariales privados, centrados en la búsqueda de ganancias. Entre los temas que las Administraciones Locales deben incorporar se encuentran la visión común de desarrollo territorial concertada con los diferentes actores locales; el ordenamiento territorial y el planeamiento urbano; la conservación y fomento del patrimonio cultural local; y la valorización del medio ambiente como un activo de desarrollo local (Alburquerque 2007:55-56).

Sin embargo, desde la política pública deben alentarse esquemas de cooperación empresarial y de concertación estratégica entre actores sociales (públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil), a fin de posibilitar la construcción territorial del marco institucional apropiado, privilegiando la interacción con distintas instituciones locales tales

como organizaciones empresarias, sindicales, educativas y sociales cuyo objetivo, como se planteó anteriormente, sea el de garantizar el proceso de desarrollo local (Alburquerque 2007).

Los gobiernos deben generar las condiciones técnicas que permitan viabilizar este tipo de políticas, así como garantizar los recursos necesarios para su funcionamiento (Villar, 2007).

1.2. El rol de los Municipios

Tal como lo hemos planteado anteriormente, a partir de la década del `80 y del `90 se produjeron reformas en los Estados latinoamericanos en favor de la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales (Alburquerque, 1997). Estas reformas implicaban un achicamiento del Estado nacional, en pos de la transferencia de funciones a otros niveles de gobierno o bien al sector privado, con el argumento de que el accionar era ineficiente y que la proximidad de la prestación de servicios haría más efectivo su accionar (García Delgado, 1996).

En este marco, se promovió la descentralización en favor de los gobiernos subnacionales (provincias) quienes a su vez las transfirieron estas funciones a los gobiernos locales.

La descentralización de funciones y tareas del Estado a niveles inferiores de gobierno (en primer lugar hacia las provincias y de éstas hacia los municipios y comunas) supuso un cambio en el rol y en la relación de los gobiernos locales con la comunidad Altschuler y Casalis (2006: 76).

Esto supuso un incremento de funciones de las provincias y los municipios, en muchos casos sin la correspondiente transferencia de los recursos necesarios, así como una nueva forma de gestionar a partir de la interacción con la comunidad.

Los gobiernos locales, particularmente, tuvieron que ampliar las funciones incorporando acciones vinculadas a la seguridad ciudadana, la protección del medio ambiente y el desarrollo local a partir de procesos que involucraron la participación de toda la ciudadanía (Cravacuore, 2007).

Tradicionalmente, las funciones que debían prestar los municipios eran aquellas vinculadas con la proximidad territorial: ordenamiento urbano y servicios básicos (alumbrado, barrido, limpieza y recolección de residuos). Sin embargo, los gobiernos locales tuvieron que mutar sus administraciones para incorporar nuevas funciones en sus agendas a partir de la reconfiguración del Estado (Alburquerque, 1999; Altschuler y Casalis, 2006; Villar, 2007).

Sintetizando, los motivos principales de la incorporación de nuevas funciones se pueden destacar:

- a) Funciones que antiguamente prestaba el Estado nacional o provincial y que le fueron transferidas (salud y educación).
- b) Demandas que surgen en la comunidad a partir del diagnóstico de nuevos problemas a resolver por la política pública tales como medio ambiente, cultura, identidad territorial, etcétera.
- c) Necesidad de generar una alternativa a la globalización a través de la promoción del desarrollo económico local vinculado a políticas destinadas a la

generación del empleo genuino, la promoción del asociativismo, el acompañamiento y asesoramiento a PYMES, entre otras.

Esta situación implicó una modificación en la forma de gestionar, así como en el esquema de recaudación de impuestos y prestación de servicios, incorporando acciones innovadoras enmarcadas en el armado de un plan estratégico municipal cuyo fin es la inserción de esa localidad en el mundo global. Por lo tanto, los gobiernos locales debieron replantear sus esquemas de gestión, abandonando el modelo de gestión tradicional por un modelo innovador, basado en conceptos tales como eficiencia, eficacia y la participación democrática.

Los cambios ocurridos en el entorno político, económico y social, han alentado una revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social. El nuevo contexto requiere que organizaciones y actores de todo tipo trabajen de forma coordinada para identificar intereses comunes, acordar acciones compartidas y actuar estratégicamente, dando respuesta a las nuevas cuestiones que se incorporan en la agenda local (Tecco, 2002:2).

En nuestro país existen 2.252 gobiernos locales, de los cuales 1.151 son municipios y 1.101 gobiernos locales más pequeños, sin jerarquía municipal cuya denominación es la que cada una de las provincias le otorga. El 80% de los gobiernos locales tiene menos de 10.000 habitantes, conteniendo el 13% de la población del país. Los municipios de más de 250.000 habitantes son sólo el 1,2 % del total del país, pero concentran el 39% de la población (Cravacuore, 2007). Lo que pone de manifiesto la gran disparidad territorial.

“Las constituciones provinciales, en tanto, fueron las encargadas de definir las competencias y los recursos de la jurisdicción municipal” (Iturburu, 2001a: 25). La reforma constitucional de 1994 establece que cada provincia debe dictar su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, sin embargo, no todas las provincias han incluido esta cuestión (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 5 y art. 123).

Seguendo a Cao (2008:1) “Argentina es un país federal que garantiza, por la Constitución Nacional, la autonomía de los municipios (...) implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias”.

Los grados de autonomía adoptados por las 23 jurisdicciones son dispares, encontrándose provincias en las que los gobiernos locales cuentan con autonomía plena, en tanto cada uno de ellos cuenta con carta orgánica (Río Negro) y otras con subordinación a los gobiernos subnacionales (Buenos Aires) (Iturburu, 2001b). En este sentido, es pertinente señalar que la creación y puesta en funcionamiento de un parque industrial forma parte de las políticas públicas destinada a la planificación urbana, función tradicional de los gobiernos locales, pero que en los últimos años ha incorporado nuevas cuestiones en su diseño vinculadas a la sostenibilidad del ambiente, así como las particularidades culturales de la sociedad. Sin embargo, las provincias juegan un importante rol en materia de regulación en la creación de parques industriales, en tanto, a través de distintos cuerpos normativos establecen los procedimientos de conformación y funcionamiento.

Otro de los elementos a considerar cuando se analizan cuestiones de índole territorial es la forma en la que se divide cada jurisdicción. Existen dos tipos, aquellas con ejidos colindantes y las que sólo cuentan con ejidos urbanos. Los primeros implican que todo el territorio de la provincia se encuentra dividido en jurisdicciones con límites en común (incluyen tanto áreas urbanas como rurales) y las segundas solamente se circunscriben al área urbana, quedando entre municipios espacios de jurisdicción provincial (Cao, 2008; Villar, 2004).

Asimismo, otra de las variables a analizar es la cantidad de habitantes con los que cuenta el municipio ya que en parte condicionan las funciones que asumen, así como la capacidad para desarrollar una estrategia de desarrollo local (Arroyo, 2006; Costamagna, 2005; Villar, 2004).

Siguiendo a Arroyo (2006), los municipios de entre 2000 y 10.000 habitantes si bien tiene una estructura administrativa, la disponibilidad de recursos es baja, aunque cuentan con una sociedad civil organizada. En la mayoría de los casos si bien cuentan con recursos productivos endógenos para poder conformar una estrategia de desarrollo local, la misma constituye un gran desafío para las autoridades locales. Por su parte, los municipios de entre 10.000 y 100.000 habitantes se encuentran con estructuras administrativas más complejas y con instituciones intermedias capaces de liderar el proceso de desarrollo local.

Los municipios entre 100.000 y 250.000 habitantes son ciudades grandes cuyo nivel de percepción de lo local se ve afectado por la magnitud. Si bien cuentan con recursos para su desarrollo, es difícil desarrollar un proceso participativo y concertado. En los límites se encuentran aquellos municipios de menos de 2.000 habitantes cuyo tamaño de estructura hace imposible generar una estrategia de desarrollo local, y aquellos municipios de más de

250.000, las áreas metropolitanas (Gran Buenos Aires, Gran Rosario, Gran Córdoba, etcétera) cuya posibilidad de desarrollar una estrategia de desarrollo local es casi nula por su magnitud.

En síntesis, los municipios, por su proximidad, son los actores clave en la promoción y formulación de la estrategia de desarrollo local, vinculada a la recomposición productiva, la generación de empleo y la mejora en la distribución del ingreso (Arroyo, 2006).

1.3. La Política de Desarrollo Local Municipal

Una de las formas que tenemos de aproximarnos al Estado, es el estudio de sus políticas públicas, en tanto nos permite una visión del propio aparato del Estado en acción, desagregado y puesto en el proceso social (Oszlak y O'Donnell, 1981). Las políticas públicas constituyen aquellas acciones del Estado mediante las cuales interviene en la realidad de las personas con el objetivo de lograr el bien común. Son definidas como “aquellos proyectos o actividades que un Estado diseña y gestiona, con los fines de satisfacer las necesidades de una sociedad” (Graglia, 2004:19).

Según Alburquerque (2007), la política de desarrollo local es una respuesta desde la gestión pública a los problemas derivados de la reestructuración productiva y el desempleo. Para ello, busca intervenir sobre el sistema productivo, mejorando la competitividad de las empresas y el empleo, así como favoreciendo el desarrollo de nuevos emprendimientos a través de la estimulación de la innovación y la capacidad emprendedora local.

En palabras de Villar (2007:77) se entiende como políticas municipales de desarrollo económico a “aquellas que implementan directamente los municipios y que están

destinadas a desarrollar la economía local a través de la promoción de las empresas radicadas en su territorio”.

Tal como hemos planeado precedentemente, los gobiernos locales son quienes tienen a su cargo, en la mayoría de los casos, el liderazgo y articulación de la política de desarrollo local, formando parte de la política pública municipal. Aunque si bien son lideradas por los actores políticos próximos al territorio, su legitimidad viene dada de la incorporación de la comunidad en la definición de sus objetivos y herramientas (Madoery, 2001).

Cabe señalar que el liderazgo del gobierno local no supone la anulación de las acciones del gobierno provincial y nacional, sino que las políticas de estos niveles de gobierno deben coadyuvar a la concreción de los objetivos propuestos a través de sus propios cursos de acción, que se acoplen a la estrategia local (Albuquerque, 1997; Costamagna 2005).

En palabras de Albuquerque (2007: 52):

“Las autoridades locales son agentes importantes en los procesos de desarrollo local. Muchas veces son los líderes principales de las iniciativas de desarrollo local al impulsar en sus territorios la movilización y concertación de actores para el desarrollo económico y la creación de empleo a nivel local. En otras ocasiones, son otros actores (organismos de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, entidades financieras de desarrollo, jóvenes empresarios, etc.) los que inician los procesos de desarrollo local, aunque muy pronto se requiere la incorporación activa de los gobiernos locales, los cuales permiten dotar a las iniciativas de desarrollo local de un grado mayor de institucionalidad.”

En cuanto a la vinculación con los otros niveles de gobierno, Madoery (2001: 221) señala que “las políticas de los gobiernos centrales cada vez más descansan sobre la dinámica de las comunidades locales donde las autoridades públicas, las empresas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos y seguir políticas de adaptación flexibles a entornos cambiantes”.

Siguiendo a Rosales y Urriola (2012), analizar la estrategia de desarrollo local implica trabajar sobre cuatro niveles:

- Meta: conformado por el conjunto de valores, actitudes y conductas respecto al desarrollo local compartidos por la sociedad.
- Macro: se analiza la política de desarrollo del gobierno nacional y su vinculación con los gobiernos locales. Cabe señalar que en países federales como lo es la Argentina, en este nivel también se incluye el análisis de las acciones de los gobiernos provinciales;
- Meso: aquel donde se observa la institucionalidad territorial, políticas y acciones. Es en este nivel en donde se analizan las acciones de los gobiernos locales en tanto formación de recursos humanos, atención a la salud de los trabajadores y familias, sistemas de innovación y modernización, etcétera;
- Micro: aquel donde operan las empresas productivas y emprendimientos. Las acciones en esta instancia están en manos de los propios sujetos económicos y sociales;

Por su parte, Alburquerque (1997), señala que analizar la política de desarrollo local supone indagar sobre los objetivos que se persiguen, los recursos disponibles y su capacidad para

movilizarlos, y el sistema de coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública, proceso generalmente liderado por una institución específica.

Recapitulando, la política de desarrollo local se define como aquellos cursos de acción que realiza el gobierno local para la concreción del objetivo/meta identificado, partiendo de un diagnóstico de los recursos disponibles y potenciales de la comunidad de la que forma parte, en un contexto cultural, social, institucional determinado. La aplicación de esta conceptualización supone la implementación de un nuevo paradigma en la gestión pública local, el que debe caracterizarse por una actitud proactiva e innovadora, la coordinación de programas e instrumentos de fomento y la existencia de equipos de liderazgo local dinámicos.

1.4. Instituciones que promueven el desarrollo local

En nuestro país existen distintas instituciones, en su mayoría promovidas por el sector público, cuyo objetivo es promover el desarrollo económico local. Todas ellas comparten como objetivo el desarrollo de un territorio a través de políticas específicas que favorezcan el desarrollo económico inclusivo partiendo de las particularidades de cada región e involucrando actores locales. En líneas generales, estas políticas son conducidas o lideradas por los gobiernos locales con el desafío de diseñar e implementar una estrategia de desarrollo territorial para aprovechar ventajas competitivas endógenas y dinamizar la productividad buscando favorecer a toda la comunidad (Alburquerque, 2007; Costamagna 2005, 2007).

Siguiendo a Albuquerque (2007:50) “el concepto de instituciones no se refiere únicamente a organizaciones, sino a redes, normas y reglas explícitas o implícitas de comportamiento humano en un territorio”.

En todos los casos, se trata de instituciones que de diferentes formas contribuyen, a través de la prestación de servicios y la oferta de infraestructura, a la generación de emprendimientos y a las Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante, PyMEs), con la finalidad de favorecer la generación de empleo y estimular la capacitación permitiendo desarrollar capacidades que permitan su inserción en el contexto global. Éstas pueden coexistir en un mismo territorio y como parte de una misma estrategia política. A modo de ejemplo, podemos decir que existen parques industriales administrados por una agencia de desarrollo, tal es el caso del Parque Industrial de Goya, Corrientes (Ordenanza Municipal N°1534, 2010), parques industriales que cuenta con incubadoras de empresas, como es el caso del Parque Industrial de Avellaneda, Santa Fe (Gobierno de Avellaneda s.f.) y tanto parques industriales, como incubadoras cuyo perfil es estrictamente el desarrollo tecnológico como el Parque Tecnológico del Litoral Centro ubicado también en la provincia de Santa Fe (Parque Tecnológico del Litoral Centro s.f.).

En este marco, los parques industriales -objeto de estudio de esta Tesis-, se definen como parte de una política local llevada adelante mayormente los gobiernos municipales cuya misión es la de implementar políticas de tipo económico social con base territorial. En este marco, analizar la estructura legal de los municipios, su magnitud, su capacidad jurídica, así como el grado de autonomía funcional y financiera resulta de suma importancia en tanto define el marco de acción posible.

Recordemos que históricamente, la creación de parques industriales ha surgido como una estrategia para favorecer y generar desarrollo industrial (ONUDI, 1979b), tanto por la posibilidad de ofrecer infraestructura y servicios, como por combinarse en gran parte con beneficios impositivos de distintos tipos. Sin embargo, cabe señalar que no todos los parques industriales responden a una misma lógica. Existen algunos en donde la estructura industrial previa a su creación, constituye el mayor incentivo y donde es posible que impere una lógica de mercado, es decir, parques industriales con una perspectiva netamente inmobiliaria. Y parques industriales cuyo propósito se vincula con la generación de desarrollo económico local, partiendo de una estructura mayormente primaria y buscando la industrialización de la producción con el objetivo principal de generar nuevos puestos de trabajo y en donde la gestión pública cumple un rol fundamental.

Analizar los parques industriales en la actualidad supone analizar cuestiones que exceden ampliamente a la disponibilidad de infraestructura y de servicios ya que se vinculan con la posibilidad de generar un contexto favorable para la generación de desarrollo económico inclusivo. Por lo que la disponibilidad de infraestructura y la prestación de servicios básicos no alcanzan para que se cumplan sus objetivos.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (en adelante, ONUDI) (1979a), en un estudio realizado con el fin de estudiar los procesos de industrialización de los países en desarrollo, categorizó a los agrupamientos industriales en tres tipologías conforme su grado de evolución:

1. Zona Industrial: un terreno reservado para la industria.

2. Área Industrial: un terreno mejorado, dividido en parcelas con el objetivo de la instalación de industrias.

3. Parque Industrial: un terreno urbanizado y subdividido en parcelas, conforme a un plan general, dotado de carreteras, medios de transporte y servicios públicos, que cuenta o no con fábricas construidas (por adelantado), que a veces tiene servicios e instalaciones comunes y a veces no, y que está destinado para el uso de una comunidad de industriales.

Asimismo, en el citado documento, también se clasificó a los parques industriales de acuerdo con distintos criterios: por su ubicación pueden ser urbanos, semi-urbanos o rurales; por su actividad pueden ser especializados (dedicado a un tipo de actividad industrial específica), compuesto (contiene actividades diversas no relacionadas entre sí) o auxiliar (integrado por un grupo de pequeñas y medianas empresas que son proveedoras de una gran empresa); por su origen y motivación, pueden ser parques de desarrollo o fomento de un área específica o de dispersión y relocalización de establecimientos previamente localizados en otros lugares; por su patrocinador pueden ser estatales, privados y privados con asistencia estatal.

Según Hernández (1998), los parques industriales conforman espacios físicos, públicos o privados, para la radicación de industrias debidamente reglamentadas. Éstos ofrecen las ventajas de las economías de aglomeración, mejores condiciones de ubicación, infraestructura, servicios y una administración permanente para su adecuada operación. A tal efecto, los diferentes niveles de gobiernos ofrecen ventajas, entre otras crediticias e

impositivas. Con ello, se proponen promover el desarrollo de las industrias en áreas urbanas planificadas y en menor medida en áreas rurales.

Por su parte Briano, Fritzsche y Vio (2003), sostienen que el parque industrial debe constituir un instrumento de planificación estratégica de la actividad industrial, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: a) la estructura sectorial; b) la actividad en general y c) la dimensión territorial, entendiendo al territorio como un ámbito geográfico que incluye a las relaciones sociales (en sus dimensiones política, económica y cultural) y la forma en que interactúan en dicho ámbito. En este sentido, los parques industriales no sólo se crean con el objetivo de localizar industrias sino también con otros propósitos tales como la promoción de regiones atrasadas o no industrializadas con el fin de la atracción de inversiones, y la competencia entre municipios por la atracción de industrias, a partir de su valor simbólico.

Sintetizando, la primera definición nos aporta la importancia de la administración como elemento fundamental para su desarrollo y funcionamiento, que está emparentada con lo que ONUDI entendía como patrocinador de un parque industrial, aunque el concepto de administración es más amplio ya que no sólo involucra la promoción, sino que incluye la gestión del agrupamiento (Hernández, 1998).

La segunda definición, subraya que el parque industrial se constituye como parte de una planificación estratégica que involucra cuestiones económicas, culturales y sociales con alto valor simbólico para la comunidad en la cual se desarrolla (Briano, Fritzsche y Vio, 2003).

En función de estas definiciones y del análisis de las distintas perspectivas respecto a agrupamientos industriales, desde esta investigación se definen a *los parques industriales*

como los predios especialmente planificados y diseñados para la radicación de industrias y servicios para la industria, respetando las particularidades regionales y localizados en armonía con los planes de desarrollo urbanos locales. Disponen de infraestructura y servicios comunes, favoreciendo el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, así como la generación de empleo genuino y cuentan con una administración que lleva adelante distintas actividades con el fin de gestionar los recursos disponibles para lograr su desarrollo y funcionamiento conforme el objetivo para el que fue creado. Generalmente, se desarrollan en el marco de un plan estratégico de desarrollo local, implicando cuestiones económicas, sociales y culturales.

Cabe aclarar que en la investigación de la que es producto esta Tesis, se incluye dentro de la categoría de “parque industrial” a todos aquellos agrupamientos industriales que cumplen con la definición anterior, aunque su denominación pueda ser diferente conforme el régimen normativo del territorio en donde se encuentre.

Desde esta perspectiva, los parques industriales públicos o mixtos se entienden como organizaciones que requieren de una administración permanente que gestione y resuelva lo que allí sucede en el marco de la estrategia de desarrollo local de un municipio o comuna. Por lo tanto, la eficacia y eficiencia de su funcionamiento depende de la compatibilidad entre las capacidades organizacionales y tecnológicas y la concreción de los objetivos propuestos, así como por su contribución en la generación del desarrollo de un determinado territorio.

1.5. Los parques industriales como instituciones

Tal como lo hemos explicado en los puntos precedentes de esta Tesis, los parques industriales, desde esta perspectiva de análisis, son concebidos como instituciones cuyo objetivo es favorecer el desarrollo económico y social de una localidad. Desde esta perspectiva, los parques industriales deben ser parte de la planificación estratégica del gobierno local y desarrollar actividades que estén vinculadas con los objetivos para los que fue creado.

Alejandro Villar (2007) ha desarrollado las siguientes categorías para analizar las instituciones de desarrollo local:

1. **Función:** actividades realizadas por la institución, tanto para su funcionamiento como para la asistencia a emprendedores y empresas entre otros actores.
2. **Territorio:** involucra el espacio físico sobre la que desarrolla sus actividades la institución (municipal, regional, provincial, nacional).
3. **Modelo de Gestión:** forma en que se configura la distribución del poder entre los distintos actores que forman parte (centralizado – descentralizado).
4. **Estatus Jurídico:** tipo de organización jurídica que adopta la institución (instituciones públicas, entes autónomos, público-privadas, privadas).
5. **Objetivos:** los propósitos para los que fue creada la institución. Disponibilidad de servicios, infraestructura, asesoramiento, etcétera (sectoriales o generales).
6. **Tipo de Financiamiento:** conformación de los fondos necesarios para su funcionamiento (públicos, privados, mixtos - financiamiento internacional).

7. Actores Intervinientes: involucra el análisis de las funciones de los actores que forman parte de la institución y/o de la estrategia de desarrollo. Estos pueden ser sector público (gobierno local, provincial y/o nacional), asociaciones de empresarios, asociaciones gremiales, organizaciones de la sociedad civil, etcétera). Puede ser multiactoral, público-privado, empresarial).

Asimismo, Alburquerque (1997) elabora las siguientes categorías para analizar la metodología abordada en el proceso de desarrollo local de una comunidad:

1. Objetivos: implican analizar en qué medida las actividades adoptadas contribuyen a una mejora del empleo y de la calidad de vida de la población.
2. Recursos: forma en la que los recursos se utilizan para la concreción de las finalidades de la institución (recursos físicos, humanos, económicos, tecnológicos).
3. Agentes: modalidad de vinculación entre los distintos actores vinculados en el proceso. Roles que cada uno ejerce.

En lo que respecta puntualmente al modelo de organización de parques industriales, Dunjo (2000) señala que el éxito de los parques industriales está vinculado al tipo de administración con la cuenta. Toma la definición de organizaciones de Scarfi (1996) quien entiende a estas como sistemas sociales compuestos por individuos y grupos de individuos, que bajo una determinada estructura y dentro de un contexto al que controlan parcialmente, desarrollan un sistema de actividades interrelacionadas y coordinadas para el logro de un

objetivo en común, aplicando recursos en pos de ciertos valores. Para ello, la autora propone el análisis de las siguientes variables:

1. La estructura: forma de coordinación de los recursos que se utilizan para realizar sus actividades. Implica analizar el organigrama, la distribución de funciones, el proceso de toma de decisiones y la dependencia de algún organismo superior.

2. Los procesos administrativos: acciones que la estructura realiza para el logro de los fines de la institución.

3. El sistema de información y comunicación: forma de circulación de la información (endógena y exógena) entre los distintos actores.

En función de estos enfoques, se han seleccionado y elaborado las siguientes categorías para el análisis de los parques industriales como instituciones de desarrollo local:

Tabla 1

Categorías utilizadas para el análisis del parque industrial como institución

| Categoría | Definición |
|------------------|--|
| Objetivos | Propósitos para los que fue creada la institución y los que persigue actualmente. Vinculación entre estos y el plan estratégico de desarrollo local del territorio en donde se asienta. |
| Territorio | Espacio físico-administrativo sobre el que opera la institución. |
| Recursos | Recursos físicos (infraestructura y servicios), humanos, tecnológicos con los que cuenta la institución para su funcionamiento. |
| Estructura | Organigrama, la distribución de funciones, el proceso de toma de decisiones y la dependencia de algún organismo superior. Forma jurídica que adopta. Vinculación entre los recursos afectados para su funcionamiento. |

| | |
|------------------------|---|
| Actores intervinientes | Mapeo de actores y roles que cumplieron y cumplen en el proceso de conformación y funcionamiento de la institución. |
|------------------------|---|

Fuente: Elaboración propia en base a Villar (2007), Alburquerque (1997), Dunjo (2000).

A partir del análisis de estas categorías, a continuación, se describirán las características de los parques industriales, entendidos como instituciones que promueven el desarrollo local.

1.6. La gestión de un parque industrial

Para el funcionamiento de toda institución es necesario el establecimiento de un órgano que se ocupe de su gestión (Dunjo 2000; ONUDI, 1979a). Siguiendo esta línea, se entiende por gestión “al conjunto de actuaciones y actividades efectuadas de forma continua y organizada para conseguir el mejor funcionamiento del parque industrial” (García, s.f). Independientemente de la modalidad de gestión, se requieren recursos humanos, materiales y económicos que se combinan para el correcto funcionamiento, utilización y desarrollo del parque. La combinación de estos elementos y la modalidad de funcionamiento de los organismos a cargo de la gestión del parque industrial condicionan en la mayoría de los casos el éxito, o no, de un agrupamiento industrial y, por lo tanto, la generación del desarrollo local.

En palabras de García (s.f) las administraciones “requieren de la existencia de un conjunto de medios personales, materiales y económicos, los cuales se coordinarán entre sí, con el objetivo de velar por el correcto funcionamiento, utilización y desarrollo del parque industrial”.

Al momento de la escritura de esta Tesis, existe escasa bibliografía que vincule el análisis del desarrollo de un parque industrial con su modelo de gestión, tanto a nivel

nacional como internacional. En líneas generales, la mayoría de los estudios de parques industriales tienen el propósito de vincular su desarrollo con la actividad industrial del país, subestimando en cierta medida el margen de acción de las sus administraciones. En este sentido, se pueden destacar los trabajos al respecto de Carmona (2006), quien analizó las políticas de apoyo a la actividad industrial en la zona norte de la región metropolitana de Buenos Aires, incluyendo a los parques industriales como una de las políticas de promoción industrial. Otros estudios como los de Castagna, Liendo; Martínez y Pellegrini (2011), quienes investigaron los motivos por los que las empresas se instalan en los parques industriales en Santa Fe. Los autores destacan como los factores más importantes los vinculados al grado de industrialización y especialización de la localidad. Señalan que la necesidad de relocalización en pos del ordenamiento urbano es una de las cuestiones que explica el crecimiento de las áreas industriales. Asimismo, Sica (2001), realizó un estudio de casos sobre Bahía Blanca, La Plata y Pilar en el que analizó la vinculación del desarrollo de parques industriales con la particularidad de cada territorio. El autor concluyó que el gran Buenos Aires tiene una lógica diferente a la del interior de la provincia y que el principal factor de incentivo para la creación de parques industriales es la atracción de inversiones. Finalmente, Briano, Fritzsche y Vio (2003) estudiaron los parques industriales en la reestructuración productiva en la región metropolitana de Buenos Aires a través de los casos de Pilar, La Plata y Cantábrica.

Todos estos estudios de caso (centrados en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe) tiene en común el análisis de los parques industriales enmarcados en una política de desarrollo industrial del territorio al que pertenecen, resaltando que la conformación y desarrollo de parques industriales se encuentra ligada a la dinámica de la industria local y a

las características económicas. En todos los casos se trata de localidades de gran tamaño con importante desarrollo industrial. Sin embargo, y como antecedente de este estudio, Dunjo (2000), analizó las características de las administraciones de los parques industriales en la provincia de Buenos Aires, concluyendo que las administraciones de parques industriales debían prestar las siguientes funciones: comunicación, protección del medio ambiente, capacitación e innovación tecnológica.

La clave de éxito de un agrupamiento industrial depende también de cuestiones vinculadas a la gestión administrativa y financiera, recursos humanos, vinculación con otras organizaciones (universidades, centros tecnológicos, etcétera), así como de la capacidad de generar organismos autónomos e independientes de la coyuntura (especialmente política) y capaces de evaluar su desempeño e implementar un plan de mejora continua.

Conocer la forma de administración de cada parque industrial permite analizar y definir una estrategia de fortalecimiento y mejora, en pos de que el mismo responda a los objetivos para los que fue creado, particularmente en aquellos casos en donde su creación responde a una estrategia de desarrollo local.

Ante la ausencia de bibliografía específica, consideramos aplicable al objeto de análisis de esta tesis alguna de las dimensiones establecidas en el Guía de Buenas Prácticas de Incubadoras de Empresas. La misma vincula el desempeño de las Incubadoras con la gestión administrativa y financiera, infraestructura ofrecida, redes de cooperación y procedimientos de planificación y evaluación, entre otras cuestiones (Nodriza Incubation Partner, 2005). Asimismo, se retoman los conceptos abordados por Alburquerque (1997), Dunjo (2000), y Villar (2007) referenciados en el apartado anterior.

A los fines de esta investigación, se han definido las siguientes categorías con la finalidad de analizar la gestión (funcionamiento, desempeño, evaluación) de los parques industriales:

Tabla 2

Categorías utilizadas para el análisis de la gestión de parques industriales

| Categoría | Definición |
|--------------------------------------|--|
| Gestión administrativa y financiera: | <p>Procesos que llevan adelante quienes forman el equipo de administración de un parque industrial para el logro de los objetivos propuestos. Implica el análisis de los principios normativos aplicables para la presentación de proyectos de las empresas que se van a instalar, aquellos que se aplican para su funcionamiento y mecanismos de sanción ante incumplimientos.</p> <p>En lo que respecta a la gestión financiera implica analizar la forma de estructuración del presupuesto y del gasto. La modalidad de integración de los recursos disponibles (públicos-privados). Mecanismos del control de la ejecución presupuestaria.</p> |
| Infraestructura y servicios: | <p>Infraestructura disponible:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Red de electricidad, alumbrado público. • Desagües sanitarios, industriales y pluviales. • Infraestructura vial disponible: dársena de acceso, cordón cuneta, playa de estacionamiento (livianos), playa de transferencia de carga, material de calles (tierra, mejorado, pavimento). • Provisión de gas. • Provisión de agua. <p>Servicios disponibles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de conectividad y tecnológicos: teléfonos internet. • Sistema de seguridad: cabina de control de ingreso, cerco perimetral, servicio de vigilancia provisto por el parque, estación |

| | |
|---|---|
| | <p>de bomberos, sistema contra incendios, sala de primeros auxilios, servicio de medicina laboral, cámaras de seguridad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de gestión ambiental, planta de tratamiento de efluentes, recolección y tratamiento de residuos. |
| <p>Vinculación con otros organismos:</p> | <p>Actividades desarrolladas con organismos ajenos al parque industrial.</p> <p>Sector público:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Nacional • Gobierno Provincial • Gobierno Municipal <p>Instituciones educativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universidades Nacionales • Centros tecnológicos (INTI/INTA/CONICET u otros) • Escuelas Técnicas • Unidades de Vinculación Tecnológica (UVTs) <p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agencias de Desarrollo Productivo • Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral • Cámaras empresarias • Gremios • Asociación de parques industriales (Ejemplo: Federación Argentina de Parques Industriales FAPI) |
| <p>Asesoramiento y servicios a empresas</p> | <p>Asesoramiento para el acceso a beneficios impositivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exención tasas municipales • Exención impuestos provinciales • Exención impuestos nacionales <p>Programas de financiamiento (créditos- subsidios)</p> <p>Asesoramiento para el acceso a financiamiento para el desarrollo de inversiones, desarrollo de proveedores, disminución de costos, etcétera.</p> |

| | |
|---------------------------------------|--|
| | <p>Actividades de capacitación para personal y gerentes de empresas.</p> <p>Actividades para mejorar los vínculos y favorecer el desarrollo de nuevos negocios (rondas de negocios, acceso a contactos, asistencia técnica, etcétera).</p> |
| Planificación y evaluación de gestión | <p>Análisis del proceso de planificación (objetivos, metas, actividad y productos).</p> <p>Sistema de evaluación de resultados y mejora.</p> <p>Base de información de las empresas instaladas e indicadores a nivel local (pobreza, empleo, nivel de actividad, exportaciones-importaciones, etcétera).</p> |

Fuente: Elaboración propia en base a Alburquerque (1997), Dunjo (2000), Nodrizza Incubation Partner (2005) y Villar (2007).

Capítulo 2. Diseño Metodológico

Para la investigación de la temática estudiada, se decidió utilizar la metodología de estudio de caso. Dicha decisión se sustenta en las características del objeto de estudio, así como de los objetivos propuestos. Tal como plantea Yin, la selección de la estrategia depende de: “a) el tipo de pregunta a investigar; b) el control que el investigador tenga sobre la conducta actual de los eventos; c) el foco contemporáneo como opuesto al fenómeno histórico” (1989: 2).

En este sentido, esta Tesis tiene por objetivo analizar el fenómeno parque industrial en el marco de la política de desarrollo local municipal, lo que implica responder a distintas preguntas vinculadas a conocer y analizar al fenómeno. Por lo tanto, el objeto de estudio es contemporáneo con un importante rol del contexto y el suceso es sin control del investigador.

Para su realización, se utilizaron técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa que permitieron ilustrar la situación actual del objeto de estudio, así como algunas variables de contexto, para luego focalizar en el estudio de caso específicamente. Una de las fortalezas de este tipo de investigación reside en la utilización de distintas fuentes de información, por lo que el diseño y la selección de fuentes responde a esta cuestión.

Dentro de los estudios de caso están disponibles estudios exploratorios, descriptivos y explicativos. En este caso, se trata de un estudio descriptivo que busca analizar una particularidad, pero con la pretensión de que la misma pueda replicarse en el análisis de otros casos similares.

Para la selección del caso hemos considerado distintas características valoradas positivamente, tales como el tipo de parque industrial y su nivel de desarrollo, las

características del municipio y el esquema de política pública llevada adelante que permite presuponer que el parque industrial es un articulador territorial. Un elemento no menos importante en la selección del caso es la accesibilidad. La relación de la tesista con el parque industrial data del año 2010, vinculada a su participación en el Programa Nacional de Parques Industriales del Ministerio de Producción de la Nación. Este fue creado en el año 2010, en la órbita del ex Ministerio de Industria. Actualmente, la tesista tiene a cargo la coordinación general del programa, lo que nos permitió partir de un espacio de confianza para realizar el estudio de campo, así como contar con gran cantidad de información.

En función de todas estas cuestiones, hemos seleccionado al Parque Industrial y de Servicios de Urdinarrain. Urdinarrain, provincia de Entre Ríos, se trata de una localidad pequeña (aproximadamente 9.000 habitantes), ubicada en el interior del país, con una economía mayormente primaria. Cuenta con un gobierno local que ha desarrollado distintas estrategias para la articulación de las acciones públicas, privadas, locales, provinciales y nacionales con la finalidad de desarrollar una política de desarrollo local.

También, hemos valorado los siguientes indicadores respecto del parque industrial: cuenta con una alta tasa de ocupación; cuenta con servicios básicos tales como: energía eléctrica, alumbrado público, agua, cerramiento perimetral, telefonía e Internet. Se encuentra radicado en municipio medio con capacidad para desarrollar una política de desarrollo local y con características sociales, económicas y culturales similares a gran parte de los municipios del interior del país, asociadas especialmente a actividades primarias. Cuenta con una antigüedad considerable (fue creado en 1995) lo que permite realizar un análisis retrospectivo del proceso.

Para la realización del estudio, se utilizaron herramientas de análisis y recolección de información de tipo cuantitativo y cualitativo. Asimismo, se utilizaron fuentes primarias y secundarias.

2.1. Entrevista

La entrevista fue realizada a Juan Villaverde, Presidente del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (en adelante, EPPE) de la municipalidad de Urdinarrain, organismo encargado de la administración del parque industrial y de la política productiva y de empleo de la localidad. Previo a su realización, se efectuó un recorrido por el parque industrial y por las instalaciones del EPPE. También participó de la entrevista una colaboradora de la institución y un concejal que forma parte del directorio del Ente. Los principales objetivos de la entrevista fueron: a) obtener información para el análisis de la política de desarrollo local municipal y b) comprender la estructura institucional y la gestión del parque industrial.

Para la elaboración de la guía de la entrevista, se realizó un relevamiento previo de información proveniente de organismos públicos: Ministerio de Producción de la Nación, Ministerio de Producción de la provincia de Entre Ríos, Consejo Federal de Inversiones, entre otros. También se consultó información disponible en la Página web del parque, del municipio y de las empresas radicadas. Asimismo, se revisó información periodística publicada.

Respecto a la política de desarrollo local, se consultó sobre las siguientes dimensiones:

Objetivo: en esta dimensión, se buscó indagar sobre los objetivos que se persiguen con la política de desarrollo local y su vinculación con la comunidad, sus valores y cultura.

Políticas y programas: se buscó conocer cuáles son las actividades y proyectos llevados adelante por el municipio en las distintas áreas vinculadas a la capacitación, emprendedorismo y producción. También se buscó conocer aquellas políticas llevadas adelante por el gobierno nacional o provincial que se ejecutan en la localidad.

Las dimensiones sobre las que se consultó respecto al parque industrial fueron las siguientes:

Objetivos: en esta dimensión se buscó indagar acerca de los objetivos que motivaron la creación del parque industrial, así como objetivos que actualmente persiguen quienes forman el equipo de gestión y cuáles son sus expectativas en el medio-largo plazo. Como se vinculan los propósitos del parque con el objetivo que persigue las autoridades municipales en cuanto al plan de desarrollo. También, se buscó conocer el modo de vinculación con el entorno incluyendo el rol que cumple en la generación de empleo y la mejora en la situación social de la comunidad.

Recursos: en esta dimensión se buscó analizar la conformación de los recursos financieros, humanos y tecnológicos con los que cuentan quienes gestionan el parque. Incluyó el análisis de la infraestructura y servicios disponibles y las expectativas de mejora.

Estructura: Esta dimensión se buscó analizar la percepción que tiene el encuestador sobre la estructura formal del parque industrial. El rol formal e informal que cumplen el municipio y los empresarios en cuanto al funcionamiento del parque.

Actores intervinientes y vinculación con otros organismos: aquí se buscó analizar el rol informal de las principales instituciones externas a la estructura formal del parque (asociación de empresarios locales, organización sindical, cámaras empresarias, universidades, etcétera). Incluyó el análisis de la relación en el proceso de creación, en el funcionamiento actual y las expectativas en el corto plazo. También se buscó analizar el vínculo con el sector público (gobierno nacional, provincial y local) y con las instituciones educativas en cuanto a la capacitación para el empleo, la generación de nuevos emprendimientos y la mejora en la gestión de las empresas radicadas.

Asesoramiento y servicios a empresas: esta variable procuró analizar la forma de vinculación de la administración del parque y las empresas en cuanto a la oferta de programas y proyectos para el desarrollo de mejoras de las empresas. Incluyó el análisis del asesoramiento para el acceso a financiamiento, así como las actividades llevadas adelante para el desarrollo de nuevas oportunidades de negocios (*marketing*).

Gestión administrativa y financiera: este aspecto incluyó el análisis de los procesos que llevan adelante quienes forman el equipo de administración de un parque industrial: principios normativos aplicables para la presentación de proyectos de las empresas que se van a instalar y la aplicación de mecanismos de sanción ante incumplimientos. El rol que

cumple cada una de los organismos formales previstos por la normativa. Análisis de estructuración del presupuesto y del gasto. La modalidad de integración de los recursos disponibles (públicos-privados). Mecanismos del control de la ejecución presupuestaria.

Planificación y evaluación de gestión: incluyó el análisis del proceso de planificación (objetivos, metas, actividad y productos) de la gestión del parque industrial y la modalidad del análisis de los resultados previstos en el corto y largo plazo.

2.1. Fuentes secundarias

Para la realización de la descripción de la unidad de análisis, se utilizaron fuentes secundarias, que permitieron contextualizar la situación actual y sus características principales. El procesamiento de dicha información se realizó a través de técnicas cuantitativas. A continuación, se describen las principales fuentes utilizadas para dar cumplimiento a los objetivos de esta Tesis.

Ministerio de Industria de la Nación - Relevamiento de Parques Industriales en Argentina (RdePIA)

Este estudio fue realizado en el año 2015 a través de una encuesta dirigida a todas las autoridades provinciales que tienen a cargo la problemática de parques industriales. Hemos participado tanto del diseño como de la ejecución del proyecto.

Ministerio de Producción de la Nación - Estudio Diagnóstico de Parques Industriales de Argentina (EDdePIA)

Este estudio fue realizado en el año 2016 a toda la población de parques industriales del país, en el marco de un proyecto del Ministerio de Producción cuyo objetivo era: identificar necesidades y cuellos de botella de los parques industriales que sirvan de insumo para el (re) diseño e implementación de acciones y proyectos específicos en el marco del Programa Nacional de Parques Industriales y elaborar una línea de base que permita hacer un monitoreo y análisis de la evolución de los parques, en general, y del impacto de las políticas orientadas a los mismos, en particular. Se relevó información sobre: superficie, empresas, empleo, infraestructura y servicios disponibles, articulación con otros organismos, etcétera.

El coordinador del estudio fue el Magister Carlos Aggio, quien redactó el primer informe, el que aún no se encuentra publicado. Hemos participado tanto de la confección del instrumento de relevamiento como de la ejecución del trabajo y el procesamiento de los datos.

2.3. Procedimiento de análisis de la información

Para el procesamiento de la información se utilizó una triangulación de datos de tipo cuantitativo y cualitativo. No obstante, dado que la principal fuente de información utilizada fue la entrevista, el análisis se centró en la vinculación de las percepciones respecto a las distintas categorías de análisis con la información recolectada previamente.

Las categorías utilizadas para el análisis de la política de desarrollo local, como las características o variables de análisis de la caracterización y de la gestión del parque industrial, se elaboraron a partir de la literatura en el tema.

Capítulo 3. Los Parques Industriales en la Argentina

En el presente capítulo se analiza el proceso de creación de un parque industrial desde la perspectiva de la política pública, su vinculación con la planificación urbana y el ordenamiento territorial, así como el rol que cumplen los distintos niveles de gobierno (nacional- provincial- local) en el mencionado proceso.

3.1. La planificación del territorio

La creación de parques industriales forma parte de la política pública vinculada al ordenamiento urbano, la planificación territorial, el desarrollo económico y social de la comunidad en donde se asienta. La planificación del ordenamiento territorial es parte de la agenda de políticas públicas de los Estados, supone una decisión de índole política, técnica y administrativa (Ministerio del Interior y Transporte, Secretaría de Asuntos Municipales (s.f).

Constituye una función indelegable del Estado en cuanto a la organización del uso del territorio, resguardando el interés general de la sociedad por sobre los intereses del particular. Generalmente, estos principios se traducen en un cuerpo normativo que debe reflejar los principios sobre los que se administrará el territorio y el manejo del uso del suelo, con el objetivo de contribuir al desarrollo del ser humano, en un ambiente sostenible y socialmente justo.

En nuestro país, la potestad de la regulación del uso de suelo está bajo la competencia de los gobiernos locales (municipios y comunas), aunque existe legislación provincial que enmarca la política local.

A lo largo de todo el territorio nacional, aunque con distintos matices, el suelo se divide en función de sus usos en suelo rural y urbano (Ministerio del Interior y Transporte,

Secretaría de Asuntos Municipales (s.f). El área rural comprende a la superficie destinada a emplazamientos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros. El área urbana se divide en urbana y semi-urbana. El área urbana, propiamente dicha, se define por el espacio en donde se asienta la población. Se incluye como área semi-urbana al espacio destinado a áreas complementarias, siendo éstas zonas circundantes o adyacentes al área urbana y vinculadas funcionalmente, tal es el caso de las zonas industriales, parques industriales, plantas de tratamiento de residuos urbanos, cementerios, etcétera.

La discrecionalidad de los gobiernos locales respecto a la elaboración de planes de ordenamiento territorial, sobre todo en aquellas provincias carentes de un marco normativo que contenga y promueva este tipo de herramientas, da lugar a la aparición de múltiples y heterogéneos planes o códigos, tan diversos como la cantidad de municipios que coexisten en un territorio. Los principios básicos aplicables a la planificación urbana en cada provincia son establecidos en las constituciones provinciales y en su ley orgánica de municipalidades. Si bien éstas deberían ser claras en cuanto a la delimitación territorial y sus competencias, interfieren cuestiones de índole económica y política.

“La mayoría de las constituciones son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial de los municipios y en muchos casos, delegan en el Poder Legislativo provincial la fijación definitiva de límites” (Iturburu, 2001a:106).

En lo que respecta al objeto de estudio, la delimitación de los municipios, así como el sistema de ejidos y las formas de planificación urbana definen el contexto de lo posible en cuanto a la creación y al desarrollo de parques industriales. Cabe señalar que crear un parque industrial supone necesariamente afectar una porción del territorio a un uso

específico, principalmente industrial y de servicios vinculados a la industria, e incorporado a la zona semi-urbana.

Históricamente, tanto las provincias como el Estado nacional han cumplido distintos roles en cuanto en el proceso de creación de agrupamientos industriales, los que van desde la promoción con políticas activas a la mera regulación.

3.2. El rol del Estado nacional

En el marco de los regímenes de promoción industrial que se implementaron en la década del '70 a nivel nacional, se crearon los primeros parques industriales del país. La Ley de promoción N° 20.560 de 1973, la cual tuvo plena vigencia hasta 1976, planteaba una estrategia de promoción de la industria, con foco en la descentralización y en la creación de nuevos emprendimientos. En este contexto, se establecieron beneficios fiscales directos para aquellas empresas que decidieran mudarse a un parque industrial. El rol de la Secretaría de Industria por ese entonces, indicaba que la aprobación de parques industriales era una función propia en virtud de la que requería estudios de factibilidad, anteproyecto y proyecto definitivo de los mismos, requiriendo elementos mínimos de urbanización, infraestructura y servicios. Con la llegada del gobierno militar, dicha función fue abandonada, aunque el Estado nacional siguió formando parte de algunos proyectos específicos.

Recién en el año 2010, el Estado nacional retoma la temática y crea el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario (Decreto N° 915, 2010), en la órbita del Ministerio de Industria y Turismo (actual Ministerio de Producción) con el objetivo de promover la creación de nuevos parques industriales. El

mismo consta de tres componentes, uno destinado a registrar todos los parques industriales que funcionan en el país, otro destinado a la financiación de proyectos de desarrollo de infraestructura dentro del parque industrial, y el tercero destinado al subsidio de la tasa de interés en créditos a empresas que quieran radicarse en un parque industrial o que encontrándose radicadas necesitan ampliar su capacidad productiva. Si bien esta política dista de la vinculada a la Ley de Promoción de la década del '70 en cuanto a su estructura y contenido, vuelve a retomar el concepto de que los parques industriales son elementos clave en la generación de desarrollo a lo largo del territorio.

3.3. El rol de las provincias

Los primeros parques industriales del país, creados en el marco de las políticas de promoción industrial de la década '70, fueron promovidos por las provincias en favor de la desconcentración de las actividades económicas y la promoción industrial impulsada por el gobierno central. En esos mismos años, gran parte de las provincias han sancionado sus normas específicas para regular el proceso de creación o aprobación de parques en consonancia con lo que establecían los principios normativos emanados de la política nacional (Ver Anexo 4). Asimismo, han diseñado políticas públicas específicas vinculadas a la promoción de la materia en gobiernos locales, el asesoramiento y en muchos casos herramientas específicas de financiamiento vinculadas a la promoción industrial.

En lo que respecta al rol de las provincias como reguladoras en materia de parques industriales, actualmente, se puede identificar distintas tipologías de legislación (ver Tabla 3), determinando un marco de referencia disímil para la acción de promotores y de

administradores. En función del análisis de las distintas legislaciones provinciales vigentes, hemos generado las siguientes categorías:

- Legislación regulatoria y de cumplimiento obligatorio: aquellos cuerpos normativos cuyo objetivo es el establecimiento de principios respecto del proceso de creación y funcionamiento de parques industriales, ya sean públicos, privados o mixtos, promovidos, o no, por municipios. Dicha normativa es de cumplimiento obligatorio para todo el territorio provincial.
- Legislación regulatoria por adhesión municipal: aquellos cuerpos normativos cuyo objetivo es el establecimiento de principios respecto del proceso de creación y funcionamiento de parques industriales, ya sean públicos, privados o mixtos, promovidos, o no, por municipios. Dicha normativa es de cumplimiento obligatorio sólo en aquellos municipios que hayan manifestado explícitamente su adhesión.
- Legislación específica sobre cierto parque industrial: aquellos cuerpos normativos cuya finalidad es la de establecer los principios de funcionamiento de un determinado parque industrial.
- Sin legislación: aquellas provincias que no cuentan con normativa de parques industriales.

Tabla 3

Provincias conforme el tipo de legislación en materia de parques industriales

| Tipo de Legislación | Provincias |
|---|---|
| Legislación regulatoria y de cumplimiento obligatorio | Buenos Aires - Chaco - Chubut - Córdoba - Entre Ríos - Formosa - Jujuy - Salta - Santa Fe |
| Legislación regulatoria pero por adhesión municipal | Corrientes - San Juan - Río Negro |
| Legislación específica sobre cierto parque industrial | San Luis - La Pampa - Neuquén - Santiago del Estero - Catamarca - La Rioja - Mendoza |
| Sin legislación | Tucumán - Santa Cruz - Misiones - San Luis - Tierra del Fuego |

Fuente: Elaboración propia.

En su conjunto, las distintas legislaciones establecen: la definición de lo que se considera parque industrial y sus categorías y la conformación del organismo de promoción y gestión, entre otras cuestiones, teniendo una consideración especial respecto del tratamiento de la autonomía municipal. Tal como lo hemos planteado precedentemente, si bien la competencia de planificación urbana es local y aunque la Constitución de la Nación Argentina les otorgue autonomía plena a los municipios, el diseño de un parque industrial, en aquellas provincias que cuentan con normativa, debe respetar estos principios.

Recapitulando, los parques industriales forman parte de la política pública de ordenamiento urbano y planificación territorial en tanto suponen la afectación de un espacio físico a un uso específico, el industrial. En Argentina, no existen criterios unánimes al respecto, por lo que cada provincia o gobierno local establece su propia legislación, lo que denota un alto

grado de heterogeneidad. En cuanto al rol del Estado nacional es posible marcar dos etapas históricas, la primera vinculada a las políticas de promoción industrial de la década del '70 y la segunda a las políticas de promoción del ordenamiento urbano y el desarrollo local conformadas a partir de la puesta en marcha del Programa Nacional de Parques Industriales. Por su parte, gran parte de las provincias, cumplen un rol importante dado que, a través de normativas específicas, regulan el proceso de creación de parques industriales. Asimismo, históricamente se han constituido como promotoras de parques industriales y han diseñado políticas públicas tendientes a favorecer la creación de parques industriales promovidos por gobiernos locales.

Capítulo 4: El contexto actual de los parques industriales

En el presente capítulo se realiza un análisis de la situación de parques industriales en la Argentina, tomando como base un relevamiento de parques industriales realizado en el año 2015 por el Ministerio de Industria de la Nación y una encuesta de diagnóstico realizada en el año 2016 por el Ministerio de Producción de la Nación. Para ello se toman en cuenta las siguientes dimensiones: distribución geográfica, características del ente promotor, antigüedad, empresas, empleo e infraestructura y servicios.

4.1. Características más importantes

En la Argentina hay un poco más de 400 parques industriales localizados en todo el territorio nacional y una gran cantidad de proyectos en desarrollo. Todas las provincias cuentan con al menos un parque industrial en dónde se concentran sus principales actividades industriales, siendo la provincia de Buenos Aires la que cuenta con mayor cantidad ascendiendo a 138 agrupamientos lo que equivale al 34% del total nacional (ver Tabla 4). Tierra del Fuego y Catamarca son las únicas provincias argentinas con sólo un parque industrial, en ambos casos promovidos por el sector público, local y provincial respectivamente (RdePIA, 2015).

Tabla 4

Cantidad de parques industriales por provincia

| Provincia | Cantidad de Parques Industriales | % del total |
|---------------------|---|--------------------|
| Buenos Aires | 138 | 34,07% |
| Catamarca | 1 | 0,25% |
| Chaco | 14 | 3,46% |
| Chubut | 15 | 3,70% |
| Córdoba | 37 | 9,14% |
| Corrientes | 8 | 1,98% |
| Entre Ríos | 31 | 7,65% |
| Formosa | 2 | 0,49% |
| Jujuy | 8 | 1,98% |
| La Pampa | 12 | 2,96% |
| La Rioja | 4 | 0,99% |
| Mendoza | 15 | 3,70% |
| Misiones | 8 | 1,98% |
| Neuquén | 18 | 4,44% |
| Río Negro | 4 | 0,99% |
| Río Negro | 11 | 2,72% |
| Salta | 6 | 1,48% |
| San Juan | 6 | 1,48% |
| San Luis | 7 | 1,73% |
| Santa Cruz | 7 | 1,73% |
| Santa Fe | 43 | 10,62% |
| Santiago del Estero | 3 | 0,74% |
| Tierra del Fuego | 1 | 0,25% |
| Tucumán | 6 | 1,48% |
| Total | 405 | 100,00% |

Fuente: Elaboración propia en base a RdePIA.

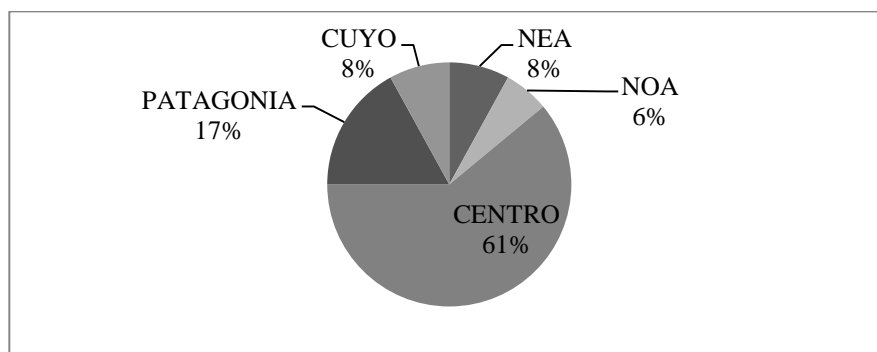
Si el análisis se realiza por regiones (ver Figura 1), el 61% de los parques industriales se encuentran asentados en la Región Centro (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos). Entre otras cosas, esto pone de manifiesto que las provincias más industrializadas son las que concentran la mayor cantidad de parques industriales, existiendo una vinculación entre

éstos y el desarrollo industrial. Aunque es posible afirmar que no sólo se ajusta a estas circunstancias, dado que existen vastos proyectos cuyo objetivo es el de fomentar el desarrollo de determinado territorio. Asimismo, al interior de la región centro, la provincia de Buenos Aires cuenta con más del 50% de los parques industriales, observándose una gran diferencia entre las provincias que forman parte de la región. Los parques industriales más antiguos de Buenos Aires están radicados en el conurbano y en las grandes ciudades, el desarrollo en el interior responde a la lógica de favorecer el desarrollo de actividades industriales en función de las actividades primarias imperantes.

La situación disímil al interior de cada región se mantiene: en la Región de Cuyo, la provincia de Mendoza tiene el 46% de los parques industriales y en la Región NOA la provincia del Chaco cuenta con el 43%.

Figura 1:

Porcentaje de parques industriales según región



Nota: Las regiones están compuestas por las siguientes provincias: **Centro:** Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe; **Cuyo:** Mendoza, La Rioja, San Juan y San Luis; **NEA:** Formosa Chaco, Misiones y Corrientes; **NOA:** Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero y **Patagonia:** La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

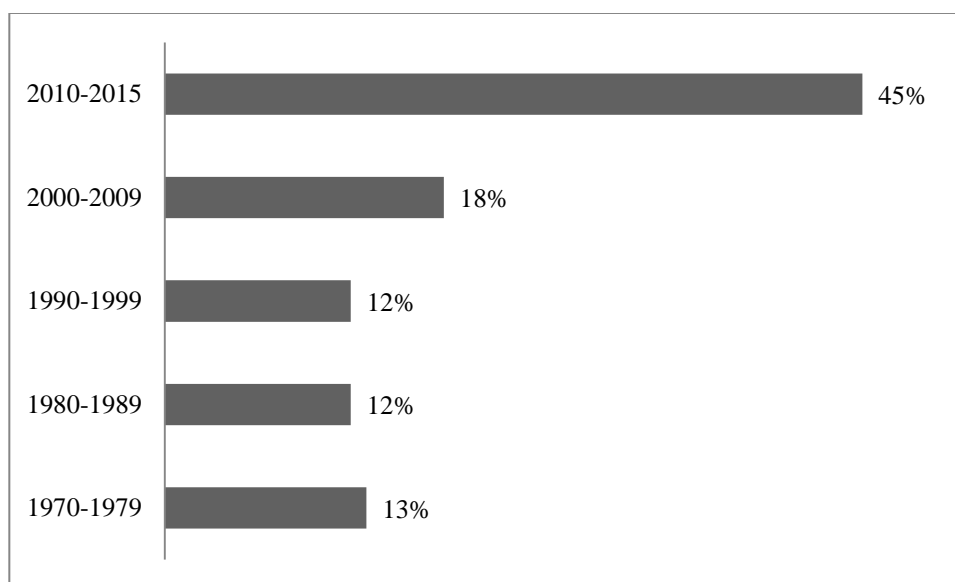
Fuente: Elaboración propia en base a RdePIA (2015).

Si en cambio realizamos un análisis histórico (ver Figura 2) respecto al año de creación de los parques industriales, el 45% fueron creados entre los años 2010 y 2015, lo que pone de manifiesto el auge de los últimos años de la temática del estudio. Esta situación se explica por varios motivos, entre ellos se pueden señalar: la política de promoción de parques industriales del gobierno nacional y de las provincias; la necesidad de diversificar la matriz económica ante la modificación de la estructura productiva que se caracterizó por la disminución del empleo; y la necesidad por parte de los gobiernos locales de formular un proyecto de desarrollo local inclusivo que contemple respuestas a las nuevas demandas de la sociedad, tales como el cuidado del medio ambiente y ordenamiento urbano.

Del total de los nuevos parques creados (2010-2015), el 70% se localizan en municipios de entre 10.000 y 100.000 habitantes, tan sólo el 6% en localidades de menos de 10.000 y el 25% en municipios de más de 100.000 habitantes (RdePIA, 2015).

Figura 2:

Porcentaje de parques industriales según período de creación



Fuente: Elaboración propia en base a RdePIA (2015).

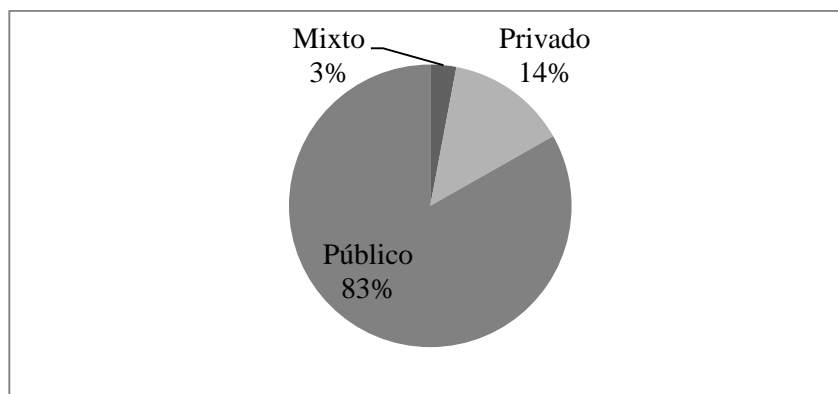
En el lado contrapuesto, del total de los parques industriales creados entre los años 1970-1979, el 80% se encuentran en localidades de más de 30.000 habitantes y el 94% son públicos, esto coincide con los primeros parques industriales promovidos por las provincias, tal es el caso de: Área Industrial El Pantanillo (Catamarca), Parque Industrial La Isla (Santiago del Estero), Parque Industrial Formosa, Parque Industrial Santa Rosa (La Pampa), Parque Industrial Provincial de Mendoza (Luján de Cuyo, Mendoza), Parque Industrial Víctor Monti (Rafaela, Santa Fe) y Parque Industrial de la ciudad de Salta, entre otros.

4.2. Análisis de la forma de administración

Otra variable de análisis de un parque industrial es quien es el órgano o ente que promueve su creación. Los mismos pueden ser categorizados como públicos, privados o mixtos conforme el carácter jurídico de quien lo promueve. Son públicos aquellos promovidos por el gobierno nacional, provincial o municipal; son mixtos aquellos en donde el Estado, en cualquiera de sus niveles, comparte la iniciativa con algún actor privado; y privados, aquellos promovidos por personas jurídicas de derecho privado tales como sociedades, fideicomisos, asociaciones civiles.

Figura 3:

Porcentaje de parques industriales según el carácter del ente promotor



Fuente: Elaboración propia en base a RdePIA (2015).

Como puede observarse en la Figura 3 del total de parques industriales que hay en el país, el 83% son promovidos por el sector público (Estado nacional, provincial o local); el 14% por organismos privados, ya sea sociedades, cooperativas, etcétera, y solamente el 3% son promovidos por el sector público y privado en su conjunto. Cabe señalar que esta definición analiza el momento de creación del parque industrial sin contemplar la administración.

Los organismos de gestión o administración son aquellos que se encargan de llevar adelante la administración del agrupamiento. Generalmente, cumplen funciones vinculadas al cobro de expensas, prestación de servicios, mantenimiento de áreas comunes, etcétera. Su conformación es posterior a la puesta en funcionamiento del agrupamiento e incorporan la participación de las empresas radicadas y pueden asumir distintas figuras jurídicas. Las funciones vinculadas a la aprobación de los proyectos de radicación de nuevas empresas, así como el control de las actividades industriales, siguen en la órbita de los organismos públicos. Generalmente, en aquellos parques industriales públicos en desarrollo, que

persiguen el interés de fomentar una determinada región, el promotor asume también la función de gestión. En estos casos, en líneas generales, forman parte de las funciones de algún organismo municipal vinculado al área de producción.

Los parques promovidos por el sector privado, que representan el 14% de los parques del país, se encuentran radicados en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Santa Fe, Tucumán y Entre Ríos. De éstas se destaca Tucumán que cuenta con mayoría de parques privados y ningún parque provincial (EDdePIA, 2016).

En lo respecta al marco legal que respalda las actividades, del total de los encuestados, el 67% cuenta con reglamento interno, por lo que existen criterios que demarcan las obligaciones entre los distintos actores, la forma de administración y gestión, entre otras cuestiones. Sin embargo, sólo el 66% cuenta con criterios establecidos de admisión de empresas y sólo el 23% cuenta con manuales de buenas prácticas (Aggio, 2016).

Las administraciones de los parques llevan adelante distintas actividades para favorecer la instalación de empresas, así como el crecimiento de las empresas instaladas. En lo que respecta a actividades de promoción, uno de cada dos parques industriales realiza actividades de capacitación y organiza eventos de promoción y difusión de las posibilidades productivas y atractivos del parque; el 67% realiza actividades para facilitar el contacto y la vinculación entre las empresas y entre estas y otras instituciones; el 68% de los organismos provee información sobre programas de asistencia y el 51% provee información sobre oportunidades de negocios; por su parte, el 44% realiza alguna actividad de asistencia técnica a las empresas (EDdePIA, 2016).

Además de los incentivos mencionados precedentemente, los parques industriales cuentan con beneficios impositivos para la radicación de empresas, los que son un incentivo directo para quienes se encuentran próximos a radicarse o radicados, en detrimento de quienes están afuera del parque. Del total de los encuestados, el 63% cuenta con exenciones municipales y el 47% con exenciones provinciales (EDdePIA, 2016).

Gran parte de las posibilidades de expansión y mejora del parque industrial y de sus empresas depende de la capacidad de los organismos de gestión de vincular con otras instituciones. Aproximadamente, el 50% de los parques encuestados vinculan con universidades, centros tecnológicos, escuelas técnicas y agencias de desarrollo productivo y el 40%, con las gerencias de empleo y capacitación laboral dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (EDdePIA, 2016). En el mismo sentido, casi el 70% vincula con las cámaras empresarias, las que ofrecen distintas actividades, entre ellas, algunas destinadas a la capacitación y al fortalecimiento del emprendedorismo.

4.3. Análisis de la dimensión económica

El análisis de la dimensión económica se realiza a partir de tres indicadores: la cantidad de empresas radicadas, el empleo generado y la tasa de ocupación. En la Argentina, las empresas radicadas en parques industriales generan una importante cantidad de puestos de trabajo. Su tamaño, en cuanto a cantidad de empresas y empleo, no puede estar dissociado del análisis del tamaño del municipio en donde se asienta. Si bien la media de empresas según los datos de EDdePIA (2016) es de 20 empresas por parque, si tomamos como referencia a aquellos municipios de entre 2.000 y 10.000 habitantes, la media baja a 11

empresas. En este sentido, medir el impacto que genera el parque industrial, como aglomerado de empresas, supone combinar el análisis de estas variables.

Esta misma situación se repite con el empleo. La media de la encuesta es de 500 personas ocupadas, si a este dato lo tomamos sólo para el tipo de municipio mencionado precedentemente, la media asciende a 178 empleos. Sin embargo, el análisis de la importancia relativa (empleo/cantidad de habitantes) de los parques industriales pone de manifiesto que aquellos parques industriales de municipios más pequeños resultan más significativos en cuanto a la generación de empleo en la localidad, siendo estas tasas superiores en municipios más pequeños.

En lo que respecta a la información sectorial, la Argentina se caracteriza por tener parques industriales multisectoriales, donde conviven empresas pertenecientes a distintos sectores. Según Aggio, “hay apenas hay 22 parques con empresas que pertenecen a un solo sector, abarcando 181 empresas y 3200 empleos” (2016). Los sectores predominantes en parques industriales son: alimentos y bebidas, metalmecánica, construcción y servicios, presentes en al menos 100 parques industriales del total de los encuestados (Aggio, 2016).

Otro indicador a ser observado es la tasa de ocupación (superficie ocupada/superficie utilizable). Este indicador permite analizar la actualidad del parque industrial, así como diagramar sus potencialidades de expansión en aquellos casos en los que la tasa de ocupación es alta. Del total de los parques industriales encuestados, el 33,7 % cuenta con una alta tasa de ocupación (mayor al 75%), el 25,6% cuenta con una tasa de ocupación media (entre un 25% y 75%), el 12,6% cuenta con una baja tasa de ocupación (menos de 25%) y el 24,9% no tiene empresas (EDdePIA, 2016).

De los 98 parques industriales con menos del 25% de ocupación o sin empresas, el 80% son parques creados en los últimos 6 años y cuentan con bajo nivel de infraestructura. Por lo que podría esperarse que, con un incremento de la inversión en unos años, este número debiera modificarse.

4.4. Análisis de la dimensión infraestructura y servicios

La infraestructura con la que cuenta un parque industrial y los servicios que se hallan disponibles determinan en gran medida sus posibilidades de desarrollo. Su puesta en funcionamiento requiere de una importante inversión inicial vinculada a la generación de condiciones mínimas para la instalación de empresas cuyo retorno es generalmente a largo plazo. En la mayoría de los casos, en nuestro país, esta inversión inicial es realizada por el sector público, generalmente local, aunque existen experiencias mixtas y privadas.

Como hemos planteado anteriormente, la necesidad de recursos para la creación de un parque es uno de los principales desafíos de los gobiernos locales. Los recursos con los que cuentan las comunas y los municipios provienen principalmente de la coparticipación y de tasas que cobran por servicios. Estos recursos históricamente estuvieron afectados la prestación de servicios de alumbrado, barrido y limpieza, ciertos servicios sociales vinculados a la atención directa de situaciones de vulnerabilidad social y servicios sociales vinculados al ordenamiento territorial. Sin embargo, tal como ya lo hemos planteado, en los últimos años, se encontraron con la necesidad de utilizar esos recursos en otro tipo de políticas públicas.

Si bien en la Argentina existen más de 400 parques industriales, gran parte de ellos aún no cuentan con infraestructura ni servicios para la instalación de empresas. Para el

normal funcionamiento un parque industrial debe contar con calles internas, cerco perimetral, alumbrado público, desagües pluviales (cordón cuneta), cloacales e industriales, red de agua, electricidad y red de gas. También pueden contar con cámaras de seguridad, planta de tratamiento de efluentes, salón de capacitación, etcétera.

Conforme a los datos de EDdePIA (2016), del total de los 261 que respondieron la encuesta, más del 10% no cuenta con infraestructura básica (cerco perimetral, desagües, apertura de calles y alumbrado público) por lo que aún no pueden instalarse empresas. Sin embargo, el 90% restante, si bien cuenta con alguna de ellas, no se encuentra completamente desarrollado. El cerco perimetral permite diferenciar el predio en donde se ubica el parque industrial del resto de la superficie. Su función no sólo está vinculada con la diferenciación del espacio, sino que también contribuye a brindar seguridad a las empresas, así como a la comunidad en tanto que delimita el espacio en donde se desarrolla la actividad productiva.

Los desagües pluviales secuencialmente se realizan con posterioridad a la apertura de calles, primera obra de urbanización de un terreno. Su construcción permite el normal escurrimiento de las aguas garantizando la no inundabilidad del predio, así como habilitando el mismo para el comienzo de las construcciones. Los desagües pluviales constituyen el sistema de drenaje del agua por exceso de lluvia o agua superficial y, por lo tanto, conforme la situación de cada parque es el nivel de complejidad de las obras necesarias.

La construcción del alumbrado público permite la iluminación del predio. Tal como ocurre en el cerco perimetral, contribuye a mejorar la imagen del predio, así como a brindar seguridad a las empresas.

Si analizamos la infraestructura básica sobre el total de los encuestados, el 72% cuenta con alumbrado público, el 51% con desagües pluviales, el 59% con cerco perimetral. Lo que pone de manifiesto que la infraestructura disponible en términos generales es deficiente (ver Tabla 5).

Tabla 5

Cantidad y porcentaje de parques de acuerdo a los ítems de infraestructura básica ofrecida

| Infraestructura básica | SI | (%) | No | (%) | Total | (%) |
|------------------------|-----|-----|-----|-----|-------|------|
| Alumbrado público | 187 | 72% | 74 | 28% | 261 | 100% |
| Desagües pluviales | 133 | 51% | 128 | 49% | 261 | 100% |
| Cerco Perimetral | 154 | 59% | 107 | 41% | 261 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a EDdePIA (2016).

Al indagar sobre los 65 parques industriales que no cuentan con empresas radicadas, se observa que cuentan con una infraestructura deficiente: 47 no cuentan con cordón cuneta, 42 no cuentan con alumbrado público, 41 no cuenta con desagües pluviales y 38 no cuentan con cerco perimetral. Lo que claramente pone de manifiesto que no está en condiciones para su puesta en funcionamiento.

Con igual importancia, para la radicación de empresas es necesario tener garantizada la prestación de los servicios básicos: agua, electricidad, gas, teléfono e internet.

En lo que respecta a la electricidad, la misma puede provenir de servicio de red directo a las empresas o servicio de red directo al parque, para que este realice posteriormente una distribución a las empresas. Por su parte, la provisión de agua puede ser

a través de la red troncal o del pozo por empresa. En tanto con el gas sucede algo similar a lo que sucede con la electricidad, puede provenir de servicio de red directo a las empresas o al parque, pero adicionalmente puede ser servicio de gas envasado directo a las empresas. Las distintas alternativas pueden ser eficientes dependiendo del tipo de proceso productivo.

Si analizamos la disponibilidad de servicios tales como gas, electricidad, agua, telefonía e internet (ver Tabla 6), encontramos la siguiente situación: el 91% cuenta con electricidad, el 85% con agua, el 58% con gas, el 32% con Internet y el 54% con telefonía fija (EDdePIA, 2016).

Tabla 6

Cantidad y porcentaje de parques de acuerdo a los servicios disponibles

| Servicios | Si | % | No | % | Total |
|---------------------------|-----|-----|-----|-----|--------------------|
| Electricidad | 237 | 91% | 24 | 9% | 261 |
| Agua | 222 | 85% | 39 | 15% | 261 |
| Gas | 151 | 58% | 110 | 42% | 261 |
| Internet por fibra óptica | 83 | 32% | 178 | 68% | 261 |
| Telefonía fija | 141 | 55% | 113 | 45% | 254 ⁽¹⁾ |

⁽¹⁾ Cabe aclarar que hay 7 parques industriales que no respondieron esta pregunta.

Fuente: Elaboración propia en base a EDdePIA (2016).

En lo que respecta a la cuestión medioambiental, cada vez existe mayor demanda sobre el tratamiento de estas cuestiones por parte de la sociedad. Sin embargo, sólo el 20% de los parques encuestados cuentan con desagües industriales y el 11% cuenta con planta de tratamiento de efluentes industriales (EDdePIA, 2016). Cabe señalar que no siempre existe una planta de tratamiento del parque, sino que hay casos en donde el tratamiento se realiza

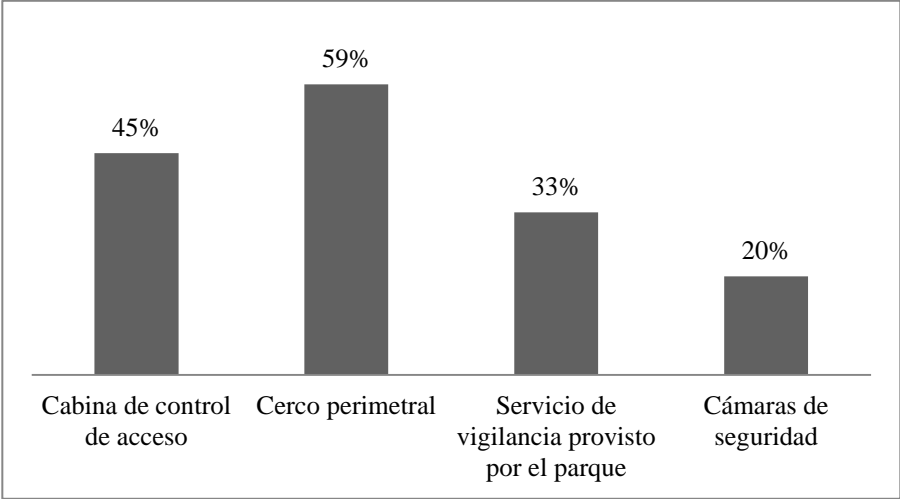
en origen, es decir cada empresa hace su propio tratamiento para luego volcarlos a los desagües existentes y en cumplimiento de la Ley General del Ambiente N° 25.575 (2002).

Para el análisis de la infraestructura de seguridad, hemos agrupado los indicadores en dos: 1) Cerco perimetral, cabina de control de ingreso, servicio de vigilancia, cámaras de seguridad (ver Figura 4); 2) Sistema contra incendios, sala de primeros auxilios, servicio de medicina laboral y estación de bomberos (ver Figura 5).

En lo que respecta al primer ítem, su importancia radica en que la prestación de estos servicios posibilita la seguridad, tanto de empleados como de empresas. Es una demanda que se encuentra en crecimiento, sobre todo en aquellos parques industriales de mayor tamaño y radicado en localidades con importantes problemáticas de seguridad. Asimismo, posibilita un control respecto al ingreso y egreso de productos.

Figura 4:

Porcentaje de parques de acuerdo a los ítems de infraestructura y servicios de seguridad disponible

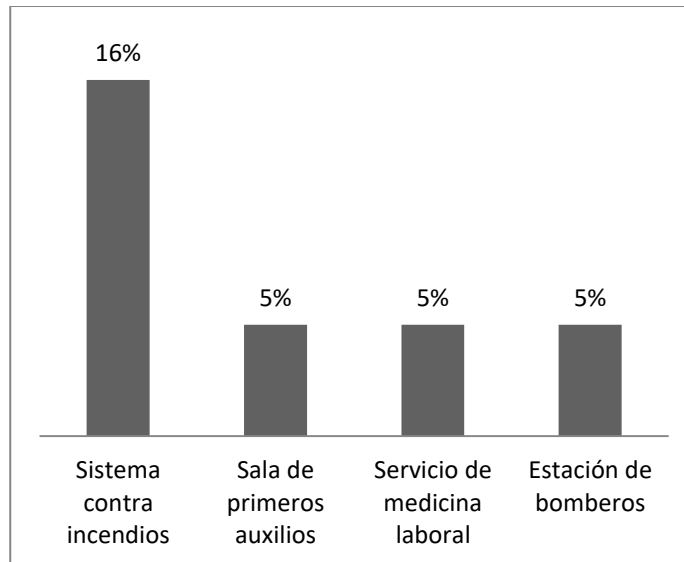


Fuente: Elaboración propia en base a EDdePIA (2016).

En lo que respecta al segundo ítem, su objetivo es la protección de las plantas industriales, los productos y materias primas ante siniestros (sistema contra incendios y estación de bomberos) y trabajadores (sala de primeros auxilios y servicio de medicina laboral). Los porcentajes de disponibilidad son bajos, aunque en muchos casos la asistencia es realizada por el cuerpo de bomberos local y en el hospital de la localidad donde se encuentran.

Figura 5:

Porcentaje de parques de acuerdo a los ítems de infraestructura de seguridad ofrecidos



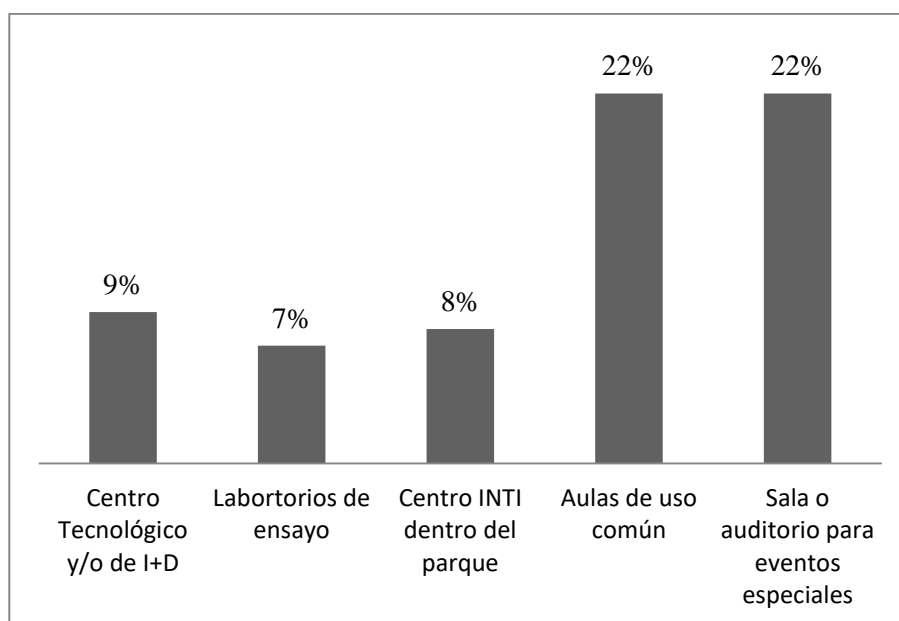
Fuente: Elaboración propia en base a EDdePIA (2016).

En lo que respecta a la infraestructura complementaria, la misma se puede agrupar para su análisis en dos formas. En primer lugar, aquella dirigida a la mejora de procesos y capacitación: centro tecnológico y/o de I+D, laboratorio de ensayos, centro INTI dentro del parque (Instituto Nacional de Tecnología Industrial - Ministerio de Producción), aulas de

uso común, sala o auditorio para eventos especiales (ver figura 6). En segundo lugar, las destinadas a prestar un servicio directo a las empresas: aduana, báscula de control de peso, sucursal de banco, cajero automático, estación de servicio, servicio de transporte público al parque (ver figura 7).

Figura 6:

Porcentaje de parques de acuerdo a los ítems de servicios complementarios disponibles



Nota: el cálculo fue realizado sobre los PI que cuentan con empresas. Base=196.

Fuente: Elaboración propia en base a en base a EDdePIA (2016).

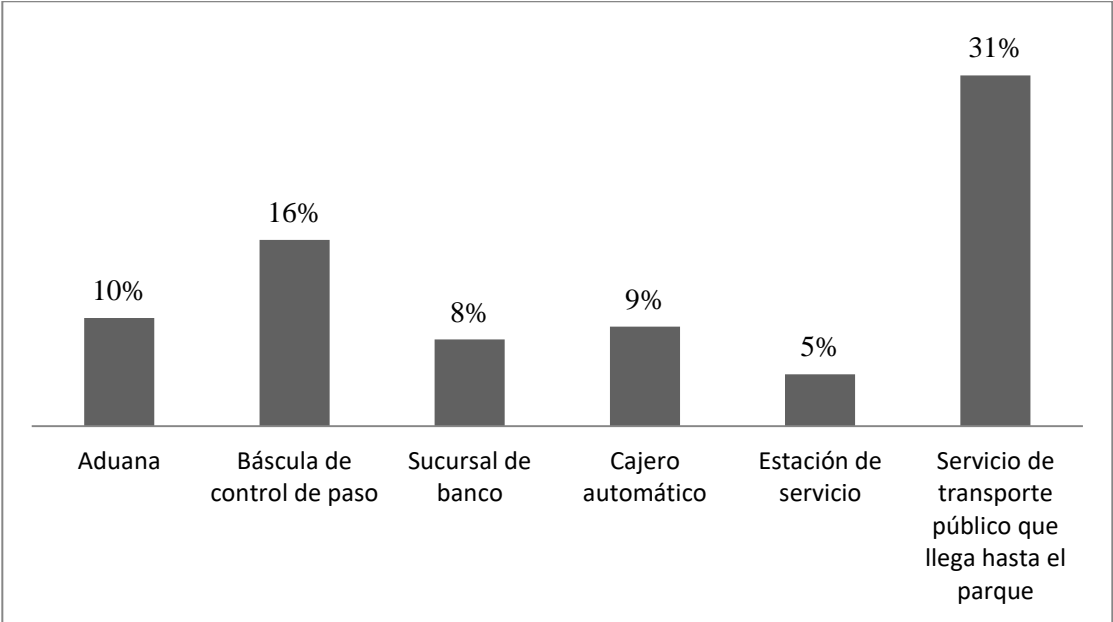
La infraestructura disponible para capacitación se aproxima al 25% del total de los parques industriales que cuentan con empresas radicadas, es decir 1 de cada 4 parques cuenta con algún tipo de infraestructura destinada a este fin. Su presencia constituye un elemento importante para el desarrollo de actividades complementarias de articulación con el

territorio a través de la capacitación para empleados y empresarios, así como del desarrollo de otras actividades de vinculación tanto con la comunidad como con otras empresas.

Los parques industriales que cuentan con Centro INTI se distribuyen en todo el territorio y particularmente en parques consolidados y con gran cantidad de empresas. Esta misma situación se repite con los laboratorios de ensayos y Centros Tecnológicos o de I+D.

Figura 7:

Porcentaje de parques de acuerdo a los ítems de infraestructura complementaria disponible



Fuente: Elaboración propia en base a en base a EDPIdeA.

Cabe señalar que, si bien en muchos casos el parque no cuenta con estos servicios, las empresas acceden a los mismos en la localidad o en la región. Servicios bancarios, báscula, estación de servicio, sin lugar a dudas, están disponibles en la localidad.

En cuanto al resto de los servicios más sofisticados, no está claro que se encuentren disponibles en la localidad, sino que están asociados al mundo del conocimiento, generalmente próximos a las Universidades. Esto constituye un desafío para quienes gestionan el parque en tanto deben construir y frecuentar esta relación.

Recapitulando, la Argentina cuenta con una gran cantidad de parques industriales promovidos mayoritariamente por el sector público y localizados principalmente en la Región Centro (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe). De los datos presentados se concluye que, si bien los últimos años estuvieron signados por el desarrollo de gran cantidad de parques industriales, muchos de estos no se encuentran en condiciones de recibir empresas atento que no cuentan con infraestructura y servicios.

Capítulo 5. El municipio de Urdinarrain

En este capítulo se describen las principales características del municipio de Urdinarrain en relación a aspectos geográficos, económicos, institucionales y normativos vigentes.

5.1. Características geográficas

Urdinarrain es una localidad de la provincia de Entre Ríos, ubicada en el departamento de Gualeguaychú, a unos 60 km de la ciudad homónima, cabecera del departamento y a 240 km de Paraná, capital provincial. La provincia forma parte, junto a Corrientes y a Misiones, de la Mesopotamia argentina, rodeada por los ríos Uruguay y Paraná. Urdinarrain se halla próxima a la costa del río Uruguay, a unos 100 km de la ciudad de Concepción del Uruguay, donde se encuentra el puerto más cercano. La misma cuenta con una Zona Primaria Aduanera y un Depósito Fiscal. Adyacente a este, se encuentra la Zona Franca de Concepción del Uruguay.

La ciudad de Urdinarrain se ubica a la vera de la Ruta provincial N° 20 y a 50 km de la Ruta Nacional N°14. Fue fundada en el año 1890, a la vera de las líneas del Ferrocarril General Urquiza. Por aquel entonces, el tendido del tren posibilitaba el traslado y la comercialización de la producción desde la localidad y hasta el puerto. Actualmente, esta línea se encuentra en desuso. Es el centro de referencia de las localidades de Gilbert, Aldea San Antonio, Aldea San Juan, Irazusta, Parera, Basavilvaso, ya que diariamente habitantes de estas localidades concurren a Urdinarrain a realizar distintas actividades tales como estudiar, capacitarse o utilizar ciertos servicios especializados que se han desarrollado aquí.

Su población provino principalmente de la ola inmigratoria europea. Actualmente, cuenta con poco más de 9000 habitantes (INDEC, 2010). Si bien la actividad económica

principal es la primaria, ha desarrollado una actividad industrial interesante impulsada por la idiosincrasia de sus habitantes.

5.2. Marco institucional

En lo que respecta al marco institucional, la constitución de la provincia de Entre Ríos, sancionada el 3 de octubre de 2008, define a los municipios como una “comunidad sociopolítica natural y esencial, con vida urbana propia e intereses específicos que unida por lazos de vecindad y arraigo territorial, concurre en la búsqueda del bien común” (Constitución de la provincia de Entre Ríos, 2008, art. 229). Al mismo tiempo que les “asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder” (Constitución de la provincia de Entre Ríos, 2008, art. 231). Sin embargo, sólo aquellos municipios que cuenten con más de 10.000 habitantes podrán dictar su propia carta orgánica, rigiéndose el resto por el Régimen Municipal establecido por la Ley 10.027 y sus modificatorias.

En lo que respecta a la estructura institucional de la municipalidad de Urdinarrain, la misma se compone de un Poder Ejecutivo en cabeza del Presidente Municipal y de un Concejo Deliberante que cumple con las funciones legislativas. Aún no cuenta con carta orgánica, por lo que se rige por el régimen municipal provincial.

Dentro de las competencias que se les asignan mediante la Constitución se destacan las siguientes (Constitución de la provincia de Entre Ríos, 2008, art. 240): “1°. Gobernar y administrar los intereses locales orientados al bien común; 9°. Crear la Defensoría del Pueblo; 10°. Confeccionar y aprobar su presupuesto de gastos y cálculo de recursos; 11°. Establecer, recaudar y administrar sus recursos, rentas y bienes propios; 16°. Contraer

empréstitos con objeto determinado; 19°. Realizar las obras públicas y prestar los servicios de naturaleza o interés municipal.”

Asimismo, el municipio debe ejercer el poder de policía y las funciones en los siguientes ámbitos: “a) Planeamiento y desarrollo social; b) Salud pública, asistencia social y educación, en lo que sea de su competencia; c) Seguridad, higiene, bromatología, pesas y medidas; d) Planeamiento y ordenamiento territorial, vialidad, rutas y caminos, apertura, construcción y mantenimiento de calles; e) Planes edilicios, control de la construcción, política de vivienda, diseño y estética urbana, plazas, paseos, edificios públicos y uso de espacios públicos; f) Tránsito y transporte urbanos; g) Protección del ambiente, del equilibrio ecológico y la estética paisajística. Podrán ejercer acciones de protección ambiental más allá de sus límites territoriales, en tanto se estén afectando o puedan afectarse los intereses locales” (Constitución de la provincia de Entre Ríos, 2008, inc. 21 art. 240).

Los recursos para su funcionamiento provienen de la coparticipación de impuestos nacionales, provinciales y del cobro de tasas y servicios propios. Si analizamos las competencias y funciones que les corresponden a los municipios en la Argentina, y particularmente en la provincia de Entre Ríos, y los recursos con los que cuentan, entendemos que es un gran desafío el equilibrio financiero, dado que los recursos disponibles son muy bajos (especialmente los propios) respecto las erogaciones que deben realizar para cumplir con lo que establece la normativa, así como las demandas de la propia sociedad.

Adicionalmente, la comunidad demanda cada vez más a los gobiernos locales la intervención en cuestiones vinculadas a políticas de inclusión social, económicas, medio

ambientales, entre otras. Se sale del modelo de municipio como prestador de servicios básicos a un modelo innovador debiendo replantear sus esquemas de gestión basado en conceptos de eficiencia, eficacia y participación democrática (Cao, 2008). Estos principios son llevados a la práctica en el municipio de Urdinarrain, ya que despliega su accionar en distintos campos que exceden las cuestiones tradicionales.

La proximidad con la comunidad supone un rol activo de parte de esta, no sólo en tanto la inclusión de nuevas cuestiones en la agenda pública, sino en cuanto al rol legitimador de las políticas diseñadas y gestionadas. La creatividad no debe pasar solamente por la generación de respuestas innovadoras sino por diseñar esquemas de participación ciudadana.

En lo relativo al marco jurídico de referencia del objeto de estudio de esta Tesis, la Ley 10.027 (2011) establece que los municipios deberán dictar las normas de ordenamiento territorial en pos del bien común, distinguiendo zonas urbanas, suburbanas y rurales, en pos del desarrollo local sostenible y de la mejora de la calidad de vida de su población.

Como resultado de un trabajo llevado adelante en conjunto entre el municipio y la Universidad Nacional del Litoral (2006), se sancionó en el año 2009 la Ordenanza municipal “Código de Planeamiento Territorial, Ambiental y del Proceso de Desarrollo Urbano”. Sin embargo, la aplicación del código urbano muchas veces entra en tensión con la comunidad y especialmente con el sector empresario que se resiste a la relocalización de sus industrias. Al respecto, el Director del EPPE manifestó que

El industrial lo que quiere es flexibilidad en la respuesta, inmediatez y no rendir cuentas a nadie. Es difícil incentivar a algunos empresarios locales a que se instalen en el parque industrial, muchas veces es cuestión de ego personal. Debe haber una política pública

general que le de importancia, más allá de los beneficios, a tener un área industrial (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

Si bien todos los intendentes priorizan el ordenamiento urbano, muchas veces, se enfrentan a decisiones en que los industriales argumentan su decisión de quedarse dentro de la planta urbana en función de costos y presionan con su rol de generadores de empleo, aduciendo, ante la exigencia de relocalizarse, con la posibilidad de irse de la localidad si se da esta situación (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

Asimismo, en materia productiva, los municipios están habilitados para promover acciones que estimulen la promoción efectiva de la actividad económica, pudiendo otorgar exenciones de tasas e impuestos por tiempo determinado y dar en comodato, locación o donación parcelas o terrenos. También es responsabilidad municipal la política urbanística y de protección del medio ambiente.

En términos de gestión, el gobierno de Urdinarrain se divide en las siguientes áreas: acción social, ambiente, obras públicas, bromatología, medio ambiente, higiene y seguridad, obras sanitarias municipales (agua y cloacas), cultura y turismo, deporte y recreación. Cuenta también con caja de jubilaciones y pensiones.

En lo que respecta al área de empleo y producción, las competencias están en la órbita de un ente autárquico y descentralizado, que como explicaremos más adelante, surge en el marco de la creación del parque industrial, denominado Ente de Promoción para la Producción y el Empleo (EPPE).

En lo que respecta directamente a la elite de gobierno, desde la vuelta la democracia, el municipio es gobernado por el Partido Intransigencia Popular, asimilable por su estructura a un partido vecinalista. Cabe señalar que, en las últimas elecciones, la

disputa por el Poder Ejecutivo se dio con otro partido vecinalista, *Frente para todos*. Ciertas particularidades caracterizan a la gestión: horizontalidad en la toma de decisiones y política al servicio de la gente (Sued, 2011). Entendemos que la forma de gestionar de las autoridades actuales se caracteriza por la independencia y la autonomía, en palabra de Arocena (2001a: 214) las elites dirigentes legitimadas se permiten, generar un grupo de dirigentes con posibilidades reales de conducción del proceso y de elaboración permanente del proyecto colectivo. Esta legitimación no sólo se observa al interior de quienes manejan la gestión, sino también en cuanto a la relación con las distintas instituciones locales. Sin embargo, el Presidente del EPPE sostiene que “intentamos trabajar con todas las áreas del municipio, aunque muchas veces esta relación es conflictiva y terminamos decidiendo sobre cuestiones que no son de nuestra competencia” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Esta cuestión muestra cierta debilidad en la coordinación de las distintas áreas de gobierno por lo que, en este caso el EPPE, termina asumiendo funciones que le son propias a otras áreas.

5.3. La economía local y provincial

Los principales complejos productivos que se desarrollan en la provincia son: agrícola, ganadero, avícola, cirtrícola, forestal y turismo. Según el informe sobre el Producto Bruto Geográfico realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015), su composición en el año 2015 era: el 18% por la actividad primaria, el 22% por la actividad secundaria y el 60% por la actividad terciaria.

Según datos publicados por el gobierno de la provincia de Entre Ríos, al año 2012 existían 1.770 establecimientos industriales, siendo más del 20% Pequeñas y Medianas

Empresas (PyMEs) de hasta 20 empleados. De estos establecimientos, 360 (20%) se encuentran radicados en parques o áreas industriales y representan el 30% del total del empleo industrial provincial. Los mismos pertenecen principalmente a los sectores de la agroindustria, alimentos, foresto industria y metalmecánica (Subsecretaría de Industria y Comercio de la provincia de Entre Ríos, s.f.). Estos datos muestran una superioridad respecto a los datos nacionales. Para el Ministerio de Producción de la Nación el 14% de las empresas industriales del país se encuentran radicadas en parques industriales las que representan el 15% del empleo industrial (Aggio, 2016).

En lo que respecta a la economía de Urdinarrain, un estudio realizado por la Facultad Regional Concepción del Uruguay de la Universidad Tecnológica Nacional, junto al Centro de Defensa Comercial e Industrial de Urdinarrain, el Ente para la Promoción de la Producción y el Empleo (2016), analizó la estructura económica de la localidad a través de un relevamiento de comercios industrias y servicios. Fueron relevados un total de 514 establecimientos de los cuales 479 pertenecen a comercio y servicios y 35 a industria y producción. Los establecimientos industriales y de producción generan 358 puestos de trabajo (poco más de 10 personas por empresa) y los establecimientos de comercio y servicios 896 (menos de 2 personas por establecimiento). De las 35 unidades relevadas, 22 (63%) fueron identificadas específicamente como industrias y 13 (37%) como unidades dedicadas a la Producción, Servicios a la Industria, y Construcción.

Según el relevamiento, las principales características del sector son:

- De acuerdo a la antigüedad de las industrias por períodos, el 26,7% tiene menos de 5 años de vida; el 30% nacieron entre el 2000 y 2009; mientras que

el 20% surgieron durante la década de los ´90; el 6,7% durante los ´80; y alrededor del 17% en períodos anteriores.

- El 68,6% se vincula con organismos, empresas e instituciones, siendo las empresas con mayor cantidad de empleados las que se muestran más predispuestas a establecer este tipo de vínculos.

- La mayor concentración de personas empleadas se da en las actividades relacionadas con la Agroindustria, la Metalúrgica y Metalmecánica se referencian como los principales empleadores en el sector industrial de la ciudad, concentrando alrededor del 74% de la mano de obra.

- Las materias primas e insumos industriales se adquieren a nivel nacional e importado; mientras que los insumos relacionados con la producción agroindustrial y la construcción, son de procedencia local, regional y provincial.

- El 31,4% de las industrias llega al mercado provincial; el 25,7% realiza ventas a nivel nacional; y un 5,7% exporta.

En nuestra opinión, esto muestra la potencialidad del sector para el desarrollo de la localidad tanto por la cantidad como por la calidad del empleo que genera. Si bien la cantidad de emprendimientos industriales es menor que la cantidad de emprendimientos de servicios, estos últimos generan menos de 2 empleos por establecimiento en contraposición a los industriales que generan más de 10. En este sentido, Juan sostiene que:

Nosotros somos un pueblo de mucha actividad primaria. El desarrollo de la actividad industrial está directamente vinculado a la economía nacional, por lo que desde el 2011, que

empezó a caer la actividad vimos cómo iba decayendo la demanda de lotes para la instalación de nuevas empresas, si bien hasta 2013 las empresas radicadas siguieron con sus proyectos de inversión ampliando su capacidad productiva, recién ahora se está comenzando un nuevo ciclo interesante (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

Asimismo, y más allá de las actividades agrícolas e industriales, el pueblo se caracteriza por un importante desarrollo del emprendedorismo. Tal como describiremos con mayor precisión más adelante, el municipio cuenta con una política de desarrollo y fortalecimiento de emprendedores. Cuenta con financiamiento, asesoramiento y capacitación. Esto manifiesta la planificación de la política pública y la voluntad de trabajo en las distintas áreas de la economía, priorizando la generación de empleo genuino.

5.4. La promoción industrial

Tal como hemos planteado, un análisis de la historia de los parques industriales permite afirmar que los primeros parques de la Argentina surgieron como parte de la política de promoción industrial vinculados a exenciones impositivas.

En lo que respecta a la promoción industrial, la provincia de Entre Ríos mediante la Ley N° 10.204 (2013), estableció el Régimen Provincial de Promoción y Desarrollo Industrial con el objetivo de promover el desarrollo de la provincia, la transformación productiva, la generación de empleo industrial, incentivar a la generación de entramados productivos locales, entre otros. La misma establece exenciones en impuestos provinciales en los siguientes tributos: Ingresos Brutos a ventas mayoristas, Impuesto Inmobiliario

respecto el lugar de radicación de la planta fabril, Impuesto Automotor sobre un número determinado de unidades afectadas a la operatoria fabril, Impuesto a Sellos sobre las tareas pertinentes vinculadas a la inversión efectuada. También, se le otorga preferencia en licitaciones y compras del Estado y descuentos en prestaciones de servicio de energía. El beneficio es otorgado a personas físicas o jurídicas que desarrollen una actividad industrial organizadas bajo la forma de empresas, sean nuevas o existentes. En el caso de estas últimas, solamente recibirán el beneficio cuando hayan incrementado el 15% su capacidad operativa instalada. Dentro del concepto de nuevas, son consideradas aquellas empresas existentes que decidan mudarse a un área o parque industrial, por lo que pueden acceder al beneficio sin considerar la ampliación de la capacidad operativa. En este sentido, son consideradas como potenciales beneficiarios del régimen y se les otorgan otros benéficos preferenciales.

Solamente para aquellas empresas que se instalen en un parque o área industrial reconocida por la autoridad de aplicación provincial, sean nuevas o existentes, se podrá extender el beneficio por el término de 5 años más. Las nuevas industrias radicadas también podrán obtener un 50% de reintegro de inversiones que realicen en obras de energía eléctrica o gasífera. Juan sostiene que “la Ley de promoción industrial, está espectacular, pero, para entrar en la Ley tenés que ser nuevo, y tener un mínimo de 16 empleados” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Ello pone en cuestión la propia Ley ya que hay una tendencia a que la industria tenga cada vez menos empleados. Sin embargo, desde el municipio la sanción de la Ley fue vista como una oportunidad para modificar la propia ordenanza de promoción local y limitar su acceso a emprendimientos industriales en

detrimento de actividades de comercio y servicios (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

En lo que respecta a la promoción industrial municipal, desde la puesta en funcionamiento del parque, cuenta con exenciones impositivas. Dicho régimen fue actualizado y modificado mediante la Ordenanza Municipal 927/13, por la que se adhirió a la Ley de Promoción Industrial Provincial. La misma establece para las industrias radicadas o que se radiquen en el parque, comprendidas en la sección industrias manufactureras de CIU, las siguientes exenciones: a) Tasa por Inspección Sanitaria, Higiene, Profilaxis y Seguridad; - b) Salud Pública Municipal - Carnet Sanitario; c) Inspección Higiénica Sanitaria de Vehículos; d) Fondo Municipal de Promoción de la Comunidad y el Turismo. A partir de la firma del boleto de compra venta también gozarán de: a) Inspección periódica de instalaciones, medidores eléctricos y reposición de lámparas; b) Derecho de Edificación; c) Niveles, líneas y mensuras; d) Actuaciones Administrativas; e) Recargo por gastos administrativos, trabajos por cuenta de particulares. Los primeros 10 años cuentan con una exención de 100%, y luego va bajando hasta llegar a 0% en el año 21. Las exenciones previstas son exclusivamente para empresas que desarrollan actividades industriales, quedando excluidas las que realizan actividades de comercio y servicios. Y sólo se aplican a aquellas industrias que se radiquen en el parque industrial, siendo un claro incentivo para la promoción del parque.

Asimismo, para aquellas empresas que están radicadas, cuando amplíen sus actividades industriales incorporando nuevas líneas de producción, podrán acceder a los beneficios sólo sobre esta actividad industrial. Esto reafirma la política de selectividad en la

radicación de empresas reafirmando el concepto de que el parque industrial debe promover la radicación de actividades industriales.

5.5. El marco normativo provincial

La Ley de parques y áreas industriales de la provincia de Entre Ríos fue sancionada en el año 1987 (Ley N° 7.957, 1987). Desde entonces la aplicación de la misma fue una materia pendiente. Prácticamente, en los últimos años, se aprobaron de manera provisoria algunos agrupamientos industriales. Sin embargo, esta situación no impidió la creación de parques y de áreas industriales. Desde el año de la sanción de la Ley, se han creado 23 agrupamientos, aunque sin la aprobación correspondiente. Cabe señalar también que los dos parques industriales más importantes de la provincia son previos a la sanción de esta Ley, tal es el caso del Parque Industrial de Paraná y el Parque Industrial de Gualeguaychú.

A los fines de la Ley se considera parque industrial a “un sector de la zona industrial dotado de infraestructura, equipamiento y servicios, subdividido y planificado para el establecimiento de emprendimientos industriales”. Pueden ser promovidos por empresas privadas, municipios, Poder Ejecutivo provincial y empresas con participación estatal. La aprobación de los parques industriales exige previamente la aprobación del anteproyecto. La creación definitiva del parque será mediante decreto provincial (Ley 7.957, 1987).

Según la normativa provincial, la administración de un parque industrial estará a cargo de un Ente Administrador. La organización y funcionamiento del mismo constará en el reglamento interno, que deberá ser aprobado por la autoridad de aplicación. En el mismo también se regulará la proporción de gastos comunes que corresponde a cada parcela, los derechos y obligaciones sobre el uso de bienes y servicios comunes.

Un relevamiento realizado por la Unión Industrial de la provincia de Entre Ríos (2012) indica que, hay 1371 has. en parques y áreas industriales en la provincia, en las que se encuentran instalados 340 emprendimientos industriales (el 21% del total de la provincia) que generan en promedio 24,2 empleados (el promedio provincial es de 16,4). Las principales ramas de actividad son: alimentaria, metalmecánica y foresto industrial. Todos cuentan con energía eléctrica, el 60% con gas natural y planta de tratamiento de efluentes, el 53% cerco perimetral y el 67% con alcantarillado.

A la fecha, sólo algunos de los parques y áreas industriales existentes cuentan con aprobación provisoria y ninguno de ellos con la aprobación definitiva. Dicha cuestión está asociada, en nuestra opinión, a los requisitos exigidos para el funcionamiento de un parque industrial como a deficiencias institucionales en su aplicación. A pesar de que la Ley data del año 1987, las primeras intervenciones provinciales son posteriores al año 2010.

La cuestión medioambiental en la provincia se encuentra regulada por la Ley N° 6.260 (1978). En la misma se establecen los principios y obligaciones que deberán contemplar todos los establecimientos industriales instalados o a instalarse en la provincia. Regula lo inherente a las descargas de efluentes líquidos, contaminación atmosférica y manejo de residuos sólidos.

Todas las empresas deberán tramitar el certificado de radicación, de habilitación sanitaria y certificado de funcionamiento de las empresas. No existe ninguna normativa específica de aplicación a parques industriales, aunque todos deben contar con planta de tratamiento de efluentes, conforme lo establece la reglamentación de la Ley 6.957 (1987).

Recapitulando, la localidad de Urdinarrain, si bien no es una de las principales ciudades de la provincia de Entre Ríos, se caracteriza por ser un referente en la región. Su economía es principalmente primaria y de servicios aunque cuenta con un importante desarrollo industrial en relación a la provincia. En lo que respecta al marco institucional, si bien la provincia de Entre Ríos le reconoce la autonomía plena a los municipios, Urdinarrain no cuenta con ella atento que no cumple con el mínimo de cantidad de habitantes. La provincia cuenta con legislación de parques industriales, promoción industrial y medio ambiente con falencias en la aplicación.

Capítulo 6. El Parque Industrial y de Servicios de Urdinarrain

En este capítulo se describe la estructura formal del Parque Industrial y de Servicios, incluyendo un análisis de la dotación de recursos y las principales características de las empresas radicadas. También, se analiza el modelo de gestión adoptado en función de las siguientes categorías: gestión administrativa y financiera, infraestructura y servicios disponibles, vinculación con otros organismos, asesoramiento y servicios a las empresas, planificación y evaluación de la gestión.

6.1. Características más relevantes

En el año 1995, por una iniciativa del Centro de Defensa Comercial e Industrial y el Municipio de Urdinarrain surgió la idea de crear un parque industrial en la localidad con el objetivo de conformar un polo industrial, un espacio diseñado y pensado para el desarrollo de empresas e industrias, además de, una fuente de trabajo para los jóvenes graduados en escuelas secundarias -generando arraigo local- y también una opción laboral para los jóvenes profesionales de la localidad que se gradúan en las grandes ciudades y pretenden regresar y hacer carrera en su pueblo (Municipalidad de Urdinarrain, s.f). En este proceso fue importante el rol de la Cooperativa Federal Agrícola Ganadera de Urdinarrain Ltda, vinculada a la Federación Agraria de Urdinarrain, quien por ese entonces tuvo la necesidad de trasladarse de la planta urbana ya que generaban problemas de polución y garantizaron la instalación de la primera industria. “La decisión de conformar un parque industrial fue en conjunto entre los industriales, el municipio, el Centro de Defensa y se logró con el aporte de toda la comunidad” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

Si bien la situación económica del municipio era compleja, mediante una Ordenanza se autorizó al Poder Ejecutivo a contraer un empréstito para tal fin. Los argumentos esgrimidos en la misma eran: que el parque industrial constituía un instrumento importante para la promoción del desarrollo económico de la ciudad, que era socialmente deseable a los fines de mejorar los niveles de ocupación, que la sola radicación de industrias locales justifica la medida desde el punto de vista urbano. Finalmente, la operación de adquisición del terreno se financió con un fondo integrado por aportes de los comercios locales. Para ello, se conformó el Fondo de la Promoción y el Empleo que se utilizó para la compra del inmueble y una vez logrado el objetivo se dejó de cobrar (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). En nuestra opinión, esto manifiesta la legitimidad social que tenía la creación del parque industrial.

Para el armado del proyecto, se constituyó una comisión de carácter mixto con la finalidad de elaborar el proyecto de Ordenanza que legisle acerca de la creación, organización y funcionamiento de un ente regulador y administrador del parque. La misma estaba constituida por: cuatro representantes del Ejecutivo municipal, dos representantes del Honorable Concejo Deliberante, dos representantes del Centro de Defensa Comercial e Industrial de Urdinarrain y dos representantes de la Federación Agraria Argentina Filial Urdinarrain. Esta última institución fue representada por la Cooperativa Federal Agrícola Ganadera de Urdinarrain Ltda.

La provincia no participó en la formulación del proyecto del parque industrial. Recién en el año 2013 se aprobó parcialmente el parque industrial y el anteproyecto de obras, siendo que el mismo estaba en funcionamiento desde fines de la década de los `90 (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Por lo tanto, la planificación del

área recayó en las autoridades locales, quienes tuvieron un amplio margen de decisión. En este sentido, el entrevistado señaló que: “cuando se creó el parque industrial fue un momento de desarrollo de varios parques industriales del país. El acierto de quienes lo crearon estuvo dado en una buena planificación centrando su análisis en la factibilidad de servicios, y afirmando que la provincia no participó del proceso” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

El parque industrial se encuentra ubicado sobre la Ruta Provincial N° 20, a aproximadamente 4 km del centro de la ciudad, ocupando unas 39 has. aproximadamente. Si bien no existió un plan maestro del parque industrial, quienes comenzaron con la idea de conformarlo analizaron cada cuestión logrando informalmente un proceso exitoso de planificación. Juan comenta que “se respetó la teoría curso de agua, lejos de la planta urbana, con accesibilidad de servicios siguiendo cada uno de los pasos necesarios para un proceso de planificación de un parque industrial” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). En nuestra opinión, la planificación inicial de un parque industrial es una de las cuestiones críticas, que puede determinar el éxito o fracaso del proyecto. La planificación debe incluir cuestiones vinculadas al análisis de las posibilidades de desarrollo de infraestructura y servicios y a la economía del lugar (empleo, capacitación y producción).

6.1.1. Estructura administrativa

En el año 1997, mediante Ordenanza municipal N° 296, se creó el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) como organismo municipal descentralizado y autárquico,

con capacidad suficiente para actuar pública o privadamente dentro del ámbito de las competencias que se le asignan. Actualmente, se gestiona por un Directorio compuesto por 8 miembros, de los cuales 5 son nombrados por el Poder Ejecutivo municipal, 1 por los residentes en el parque industrial, 1 por el Centro de Defensa Comercial e Industrial de Urdinarrain y 1 por los industriales no residentes en el parque y no asociados al Centro de Defensa Comercial e Industrial de Urdinarrain. Para su creación, se tomó como referencia a las agencias de desarrollo local, cuya premisa es la de articular lo productivo con el empleo y la capacitación (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Teniendo por objetivo principal constituirse como un articulador territorial.

Este Directorio se reúne periódicamente y todos sus integrantes trabajan Ad-Honorem no pudiendo su mandato exceder más allá del mandato del presidente municipal. La presidencia del Ente recae en uno de los representantes del Poder Ejecutivo, quien percibe una remuneración por su función y cumple con el rol de administrador o gerente. Actualmente, participan del Directorio los representantes del Poder Ejecutivo, los del Concejo Deliberante (designados en representación del Ejecutivo) y el representante de Centro de Defensa Comercial e Industrial. Los empresarios del parque sostienen que no quieren participar de la gestión por considerar que las cosas se hacen bien y que ellos deben ocuparse del día a día de sus empresas. Al respecto, Juan comentó que: “luego de una reunión en la que fueran convocados por problemas de inseguridad se planteó desde el Directorio la posibilidad de que participen y la respuesta fue ‘no, no, ustedes están haciendo las cosas bien, déjenos que nosotros hacemos lo nuestro, y ustedes lo que están haciendo están haciéndolo bien, así que sigan haciéndolo ustedes’” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

En cuanto al representante de los no residentes en el parque y no asociados al Centro de Defensa Comercial e Industrial de Urdinarrain debe decirse que tampoco participa. Al respecto, el entrevistado sostiene que: “no está bien visto en la comunidad no estar asociado al Centro de Defensa por lo que nadie quiere exponerse a esta situación” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Si bien la administración funciona bien, en nuestra opinión, constituye una falencia la no participación de los empresarios. Aunque cabe señalar que, al tratarse de una comunidad pequeña, hay una importante relación informal. De hecho, uno de los representantes del Concejo Deliberante también es empresario radicado del parque y, por lo tanto, implícitamente representa la posición de éstos.

El Ente, que surgió para administrar el parque industrial, actualmente trabaja en tres áreas: empleo, capacitación y servicios para la producción. Entre sus competencias se encuentra la administración y explotación del parque industrial de Urdinarrain, pero su función es mucho más amplia. Desarrolla acciones para apoyar actividades económicas, emprendimientos, promover la capacitación de trabajadores, empresarios y estudiantes, elaborar propuestas para el desarrollo económico zonal entre muchos otros proyectos. También trabaja en la generación de estudios en coordinación con otros organismos.

6.1.2. La dotación de recursos

Los recursos económicos para el funcionamiento del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) provienen de lo que ingrese a las arcas municipales en concepto de venta, alquiler, o concesión de las parcelas del parque; el 7% de lo que ingrese a las arcas

municipales en concepto de coparticipación de impuestos nacionales; el valor de las tasas retributivas de servicios que se presten en el área, los derechos, contribuciones y demás tributos que oportunamente se fijen; los ingresos por ejecución o prestación de trabajos o servicios por cuenta de particulares; los recursos generados por los emprendimientos y actividades desarrolladas por el Ente; los ingresos provenientes del recupero de los aportes no reintegrables y/o créditos otorgados por el Ente y los provenientes de legados, donaciones y subsidios.

Dentro de estos, el recurso más importante es el proveniente de la coparticipación nacional, este permite afrontar principalmente los costos operativos del funcionamiento del parque, así como el desarrollo de las actividades que se realizan en el área de empleo y capacitación. Asimismo, son importantes los recursos que se pueden obtener en forma de subsidios porque permiten realizar obras de inversiones en infraestructura y servicios. Al respecto, en los últimos años recibieron subsidios del Estado nacional para la realización del cerco perimetral, luminarias y ripio de todas sus calles y, actualmente, han recibido un subsidio para la construcción de un salón de usos múltiples (SUM).

En lo que respecta a la estructura actual de recursos humanos, cabe señalar que el equipo de trabajo se compone de 5 personas con dedicación completa y de 3 personas con dedicación parcial. Quienes tienen dedicación exclusiva son: los que controlan la seguridad dentro del parque y el mantenimiento del predio y un administrativo. Quienes tienen dedicación parcial se ocupan de asesorar al directorio en temas específicos como temas jurídicos o ambientales.

La conducción del equipo la lleva adelante el Presidente del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE), quien es funcionario público municipal y su salario se

abona con fondos directos del municipio (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Si bien consideran necesario ampliar el equipo, el entrevistado afirma que “trabajamos como un equipo, pero somos pocos, capaz ese es el secreto” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

6.1.3. Las principales empresas radicadas

A la fecha, se encuentran radicadas 11 empresas que pertenecen a distintos sectores y que emplean a 183 trabajadores. Dentro de estas se destacan: dos empresas que se dedican a la elaboración de alimentos balanceados para animales, una planta elaboradora de hormigón, una empresa dedicada a la preparación y envasado de productos de limpieza, un molino harinero, una dedicada a la fabricación de envases plásticos y film y una fábrica de sillones y elementos de jardín. La gran mayoría de las empresas son locales, algunas contaban con sus plantas en la ciudad y decidieron mudarse al parque (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Tal es el caso de *Solcito*, que desde 1978 fabrica reposeras, sombrillas, mesas y demás productos de camping. Se encontraba radicada en la zona urbana y se mudó al parque por cuestiones operativas. Luego, tuvo la posibilidad de ampliarse e incorporar en un lote lindero una inyectora de plástico, que produce insumos para su propia línea de producción, pero que también vende a otros clientes.

Un ejemplo de industria integrada, que comenzó a producir directamente en el parque es *Avegrand S.A.*, creada en 2007 por 6 productores avícolas de la zona, un corredor de cereales y un proveedor de insumos. Iniciaron sus actividades en la avicultura, a través de la construcción de galpones destinados a la “hotelería” de pollitos bebé. Luego montaron

una planta de alimentos balanceados, actualmente instalada en el parque industrial, para atender a sus propias necesidades y vender a terceros, con el objetivo principal de transformarse su actividad, inicialmente primaria, en industrial.

Otra de las empresas radicadas es *ADALID*, fundada hace más de 35 años, dedicada a la elaboración de productos de limpieza para el hogar y la industria. Cuenta con clientes en toda la provincia con destino a grandes industrias, distribuidores mayoristas y minoristas, complejos termales, clubes y municipios.

La empresa más importante radicada en el parque es *Cooperativa Federal Agrícola Ganadera de Urdinarrain Ltda.* que como ya lo hemos explicado anteriormente, fue la primera en radicarse y acompañó el proceso de creación del parque. Allí instaló el acopio de semillas y el molino harinero, primeramente, y luego, incorporó un molino arrocero. En la actualidad, tiene en proyecto la instalación de una planta de producción de aceite y una fábrica de alimentos balanceados.

6.2. La gestión del Parque Industrial

6.2.1. Gestión administrativa

Los procedimientos de gestión administrativa para el funcionamiento del parque industrial se circunscriben a aquellas actividades y acciones que son llevadas adelante por el equipo de administración para la concreción de los fines propuestos. En cierta medida implican la puesta en funcionamiento de un andamiaje institucional constituido por un marco legal y por principios informales que regulan las acciones entre quienes lo conforman. En este sentido, el ente de administración realiza los procedimientos vinculados a: el análisis de solicitudes de radicación de empresa y la posterior adjudicación, el seguimiento del

cronograma de inversión, el control de las actividades de cada empresa, entre otros. Asimismo, realiza un conjunto de actividades vinculadas al desarrollo de las acciones que lleva adelante en las áreas de empleo y capacitación.

Tal como lo hemos señalado precedentemente, el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) lleva adelante el proceso vinculado a la evaluación de las solicitudes de radicación de una empresa. El mismo comienza con la presentación de una solicitud que deberá ser acompañada de información de la empresa y de los productos principales y subproductos, descripción de las actividades de las empresas y el proceso de elaboración, materias primas directas (composición química, peligrosidad, almacenamiento), insumos directos. El proyecto de inversión deberá contener el monto a invertir, mano de obra a ocupar, turnos de trabajo, cálculo total de la inversión. También deben contener información respecto al consumo de agua, electricidad y gas. Respecto a los efluentes deberá indicarse el tipo: sólidos, líquidos y/o gaseosos, indicando la composición determinada, la disposición final y la cantidad promedio anual.

Para el análisis de la solicitud se tienen en cuenta: los antecedentes de la empresa y sus titulares, la actividad a desarrollar, el impacto ambiental, los aspectos económico financieros del proyecto y la sustentabilidad, el empleo a generar y la relación con el perfil socioproductivo de la región. Esto garantiza que el predio cumpla con el destino para el que fue creado que es la radicación de actividades industriales o complementarias a estas. Las radicaciones pueden hacerse mediante compra-venta, alquiler, concesión, arrendamiento u otra figura que resulte conveniente. Si bien está permitido que la venta de parcelas entre empresas, dicha venta debe previamente ser aprobada por el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE), debiendo cumplimentar con lo explicado

precedentemente. Asimismo, el Municipio tiene la potestad de revocar una adjudicación ante incumplimiento del proyecto. Ambas cosas tienen por objetivo evitar la especulación inmobiliaria y garantizar el cumplimiento del objetivo para el que fue creado el parque (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

En cuanto a la habilitación industrial, las empresas deben cumplir con el procedimiento provincial y municipal. El mismo no recae en el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE), sino en el Área de Habilitaciones e Inspecciones Comerciales de la Municipalidad. Todas las empresas deberán cumplir con la normativa provincial medioambiental. Para lo cual deberán tramitar el certificado de radicación ante la Dirección de Industrias y Promoción Ambiental de la provincia. Si bien el parque industrial no cuenta con servicios propios de asesoramiento en la materia, cuenta con un asesor ambiental cuyo rol es asesorar al Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) en primera instancia, aunque también lo hace en caso de que las empresas lo requieran. Por ejemplo, les ayuda a cumplimentar el procedimiento para la presentación de la documentación requerida por los organismos respectivos, así como, en los casos en los que sea necesario, le recomienda la contratación de un personal específico en la materia (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

En cuanto al Sistema de Gestión Ambiental (SGA) según normas ISO 14.000, el parque no cuenta con un procedimiento escrito y tampoco realiza evaluación, monitoreo ni plan de mejora. Sin embargo, se realiza la separación de residuos en origen, retiro de *scrap* por proveedores y monitoreo del cumplimiento de la normativa ambiental. Al respecto, Juan sostiene que “independientemente del control provincial nosotros hacemos nuestro propio control, nuestro propio monitoreo, (...) si hay un problema en una industria, no es

problema de la industria, es un problema del parque industrial. Tratamos de trabajar desde la prevención” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

La Universidad Nacional del Litoral (UNL) tiene un convenio con el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) por el que se venían realizando auditorías a las empresas que por ese entonces estaban radicadas para verificar si cumplían con las normativas ambientales y de higiene y seguridad vigentes. Actualmente, han realizado un estudio con el Consejo Federal de Inversiones (CFI) para el diseño de una planta de efluentes dentro del parque industrial. En cuanto al diseño de la planta, la misma fue realizada por docentes e investigadores de la Facultad de Ingeniería Química (FIQ) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). “Los efluentes que las industrias emiten al medio ambiente poseen efectos no deseados. Por esta razón, se hace indispensables darles tratamiento para minimizar su impacto” (Universidad Nacional del Litoral, 2015). La realización de esta planta es requerimiento para la aprobación final del parque industrial por parte de la provincia. En cuanto al estudio, específicamente se presentaron cuatro alternativas posibles ante el Consejo Federal de Inversiones, la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, la Municipalidad de Urdinarrain, las empresas radicadas en el parque, entre otros actores involucrados. De ellas, finalmente, se seleccionó una, tomando en cuenta la factibilidad técnica y económica.

Si bien el parque cuenta con reglamento interno y con régimen de sanciones, quienes están a cargo del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE), cuentan que principalmente lo que se aplica es la razonabilidad y la informalidad para el cumplimiento de lo que éste establece (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

6.2.2. Gestión financiera

Los procedimientos de gestión financiera incluyen todas aquellas actividades que se realizan con la finalidad de estructurar el esquema de gasto y la forma de obtención de recursos. Como ya se dijo precedentemente, los recursos con los que cuenta el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) principalmente son los provenientes del 7% de la coparticipación nacional de impuestos y aquellos aportes que logran conseguir de otros organismos. Anualmente, presentan al Concejo Deliberante el presupuesto en el que identifican los ingresos y los gastos, tal como lo realiza el municipio. Esto se enmarca en su estructura institucional de ente autárquico que permite disponer de los fondos sin la intervención del Poder Ejecutivo municipal, lo que en nuestra opinión redundaría en independencia y en estabilidad en la gestión, estando en cierta manera protegido de los vaivenes políticos.

En lo que respecta al control del gasto, deben hacer la rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas de la provincia quien analiza el esquema ingreso-egreso de fondos, así como también el objeto del gasto. El presupuesto para el año 2018 asciende a aproximadamente \$9.000.000, en el mismo están incluidos \$3.000.000 recibidos por el gobierno nacional para la realización del salón de usos múltiples (SUM) (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

Los gastos generados por el funcionamiento del parque se dividen proporcionalmente entre todas las empresas radicadas y el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) por aquellas parcelas que aún no han sido vendidas. También pagan la tasa por servicios que se cobra en toda la planta urbana, que anualmente

se establece por Ordenanza y luego el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) adhiere.

El cálculo de gastos a dividir se realiza mes por mes sin una previsión para futuros gastos, y sólo se incluyen los propios al parque. En lo que respecta al agua cada industria tiene su medidor y paga por los metros cúbicos que consume, el valor por metro cúbico es equivalente a lo que paga cualquier vecino en la ciudad (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

El conjunto de decisiones vinculadas a la gestión administrativa y financiera recaen en el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE), si bien tal como lo establece su estructura, las decisiones deberían tomarse en reunión de directorio, J. Villaverde sostiene que en los últimos años “perdimos mucho acartonamiento y formalidad (...) lo que nos permite mayor agilidad en la toma de decisiones” (entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). El directorio se reúne una vez al mes y esperar a la formalidad de una reunión para las decisiones generaba ineficiencia.

En nuestra opinión, el actual funcionamiento del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) denota gran autonomía en las decisiones, tanto administrativas como financieras, vinculadas a un marco legal que le otorga gran independencia, así como al control formal de la gestión y principalmente al fuerte control social derivado del involucramiento de toda la comunidad en el proyecto.

6.2.3. Infraestructura y servicios

El parque industrial cuenta con todos los servicios necesarios para el funcionamiento de una industria: red de agua potable, gas natural y electricidad. En lo que respecta a la

seguridad cuenta con cerco perimetral, cámaras de seguridad y cabina de control. Este último servicio fue producto de la demanda de industriales ante un hecho delictivo. Cuenta con desagües sanitarios y pluviales. No cuenta con un sistema propio contra incendios, sino que el mismo es prestado por el servicio público de la localidad, aunque sí cuenta con la infraestructura necesaria para un eventual siniestro. “El desafío de los próximos años es ir convirtiendo esta infraestructura en sustentable, cambiando la tecnología” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Por ejemplo, pasar de la iluminación a vapor de sodio por luminaria LED. En carpeta también está la construcción del pavimento del parque, el tendido de fibra óptica y la ampliación de la red de gas (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

Actualmente, se encuentra en construcción un salón de usos múltiples (SUM), cuyo fin es destinarlo principalmente a la instalación de una extensión áulica de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y al desarrollo de distintas capacitaciones. La disponibilidad actual de infraestructura y de servicios posiciona al parque en un muy buen lugar respecto de otros agrupamientos.

6.2.4. Asesoramiento y servicios a las empresas

En cuanto al asesoramiento a las empresas, la actividad es menor. Se brinda información sobre las distintas líneas de créditos disponibles, tanto de las que cuentan con subsidios nacionales como de las que cuentan con subsidios provinciales. En el caso de que se requiera, se las asesora en la formulación de proyectos y en cuestiones medioambientales. También se les brinda información sobre los diferentes programas nacionales y provinciales

a los que pueden aplicar. Tal como explicamos precedentemente, las empresas industriales específicamente que están funcionando en el parque cuentan con exenciones impositivas municipales.

6.2.5. Planificación y evaluación de gestión

El proceso de planificación implica el establecimiento de metas y medios para su cumplimiento. Dicho proceso no puede ser independiente del proceso de evaluación de esa planificación, que es el insumo para una nueva planificación. La planificación del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE), tanto en lo que refiere a las actividades del parque industrial como al cumplimiento de sus otras funciones, no está sistematizada y es informal. Sólo se trabaja con la formulación del presupuesto y en la rendición de cuentas como esquema de planificación. Respecto a la planificación, “se realiza a través de la confección del presupuesto, que dice explícitamente cuanto se va a destinar a cada actividad. Luego, el plan de desarrollo es informal y tiene que ver con los objetivos a mediano plazo” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Si bien reconocen que es una deficiencia, indican que no cuentan con personal para realizarla. Sin embargo, en nuestra opinión, se pueden identificar cuestiones que indican con claridad los objetivos que persiguen y las acciones necesarias para sus logros. Tal es el caso de la planificación del desarrollo de infraestructura y la estrategia de capacitación. Sin embargo, tal como manifiestan, existen limitaciones principalmente presupuestarias, en cuanto al cumplimiento de algunos objetivos: “No es que tenemos un plan maestro que decimos ‘este año vamos a hacer esto, esto, y esto’, sino que, por ejemplo, luces led hace dos años que

queremos poner, y después hay una cuestión de gradualidad: no podemos hacer todo” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

6.3. Vinculación con otros organismos

El Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) desarrolla una serie de actividades tanto en su sede administrativa, como en el parque industrial en coordinación con otros organismos. Tal como lo hemos dicho precedentemente, los objetivos no sólo se vinculan con el funcionamiento del parque, sino también con la capacitación y el empleo para toda la comunidad.

En lo que respecta al asesoramiento en distintos estudios y proyectos vinculados con el parque industrial ha establecido un vínculo importante con el Consejo Federal de Inversiones (CFI) sede Entre Ríos. Ha financiado en primera instancia el estudio de factibilidad del parque industrial, realizado en el año 2012, y luego, han desarrollado junto con la Universidad Nacional del Litoral (UNL) el estudio y diseño de la Planta de Tratamiento de Efluentes. También han desarrollados actividades con la Universidad de Concepción del Uruguay.

Con la Cámara Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa (CAME) han realizado un proyecto de Responsabilidad Social Empresaria para la colocación de plantines en el parque. Y mantienen un vínculo con la Federación Argentina de Parques Industriales (FAPI).

6.4. Empleo y capacitación

En lo que respecta al empleo, si bien el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) funciona como una oficina local de empleo, no pertenece a la red del Ministerio de Trabajo. Se vincula con la oficina de empleo de Gualeguaychú. Particularmente en la localidad, se ocupa de nuclear las ofertas de trabajo con las demandas de empleo sin un procedimiento formalizado. Con la premisa de “vamos a capacitar en aquellas cosas que generan empleo y sean necesidades para los que están sin trabajo y para la industrial actual” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017) el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) realiza distintas actividades de capacitación en conjunto con otras instituciones. El objetivo de la administración es poder brindarles a los industriales y a la comunidad un servicio que permita conectar la demanda con la oferta laboral. Para ello, despliega un conjunto de alianzas con otros organismos que le permiten tener una oferta diversa.

Inicialmente, en la sede funcionaba un Centro de Desarrollo Tecnológico en donde se brindaba la posibilidad de estudiar a distancia dependiente de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), pero Juan afirma que: “con el tiempo nos dimos cuenta que teníamos que cambiar de perspectiva y empezar a capacitar en oficios” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

En la localidad funciona una Escuela Técnica con la que llevan adelante distintos proyectos de capacitación laboral. Allí funciona el Centro de Capacitación Laboral que surgió de la inquietud de los industriales quienes manifestaron a la administración del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) la necesidad de contar con mano de obra capacitada. Todo el proyecto se lleva adelante en conjunto con el Centro de Defensa

Comercial e Industrial. Para ello, se realizan convenios con ADIMRA, la Fundación UOCRA, INTI, INTA, entre otras instituciones. Se dan cursos para operarios y para mandos medios o gerenciales.

En lo que respecta a la aplicación de conocimientos, estos proyectos educativos se llevan a la práctica en las empresas del parque. En esta línea, también utilizan programas nacionales como EXPERTOS PyMEs para financiar el acompañamiento de mejoras en las empresas.

En suma, el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) funciona como promotor de las distintas líneas de capacitación y se ocupa, entre otras cuestiones, del asesoramiento para la inscripción, lo que garantiza la presencia (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017).

6.5. Microcréditos y emprendedorismo

Dentro de las funciones del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE), y con la finalidad de resolver la demanda de pequeños emprendedores, sobre todo jóvenes que comienzan a desarrollar actividades luego de la finalización de sus estudios técnicos o secundarios, se creó en el año 2011 un Fondo específico para el otorgamiento de microcréditos. Para su conformación durante algunos años se destinó el 6% de los recursos que provienen de la coparticipación para el funcionamiento del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE). Luego con el repago este porcentaje se fue bajando y hoy de los 6 puntos porcentuales que se destinaban se asigna sólo 1. Actualmente, hay capacidad para otorgar 30 microcréditos por año y la tasa de interés es del 25% y la tasa de cobrabilidad alcanza al 95%. El objetivo principal es favorecer el autoempleo y financiar

“aquellas actividades, de producción y servicio, que nosotros vemos que tienen continuidad” (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Quien lo solicita debe cumplir con la normativa vigente, debe contar con habilitación y debe estar inscripto en el monotributo.

La evaluación del proyecto es realizada por el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) y luego, en reunión de directorio, se resuelve sobre la solicitud. Se evalúa el perfil del emprendedor y la viabilidad económica del proyecto, sumado a algunas cuestiones informales como quién es, cuántos años tiene, cuánto hace que trabaja (J. Villaverde, entrevista propia, 4 de diciembre de 2017). Asimismo, y como complemento de ello, se busca formar en emprendedorismo, razón por la cual, se vinculan por ejemplo con la Universidad de Concepción del Uruguay que dicta el taller de comportamiento emprendedor. Esto permite el desarrollo de distintos emprendimientos que son necesarios para la localidad y para las actividades que desarrollan las empresas radicadas en el parque.

Recapitulando, el Parque Industrial y de Servicios de Urdinarrain surge como una iniciativa de la comunidad. Su administración se constituye como un Ente autárquico y descentralizado en la órbita de municipal, lo que le otorga independencia en la gestión, garantizada también por la asignación de recursos de la coparticipación. En lo que respecta a la gestión administrativa y financiera se caracteriza por el cumplimiento de los procedimientos establecidos, aunque en ciertas circunstancias prima la informalidad. Sin embargo, no cuenta con un procedimiento sistematizado de planificación de sus actividades y posterior evaluación, siendo la herramienta presupuestaria utilizada para tal fin. El Ente cuenta con diversas actividades de capacitación, llevadas adelante en coordinación con

otros organismos, y un fondo para financiar a emprendedores, lo que repercute en la generación de empleo en la localidad.

Conclusiones

El presente estudio tuvo por objeto analizar el rol que cumplen los parques industriales en la política de desarrollo de una comunidad, observando principalmente su estructura y sus principales procesos. Para ello, se seleccionó como caso de estudio al Parque Industrial y de Servicios de Urdinarrain, provincia de Entre Ríos, caracterizado por ser un parque industrial público, en desarrollo, con una vasta cantidad de empresas, asentado en una pequeña localidad de la provincia de Entre Ríos que se caracteriza por una economía principalmente primaria.

A lo largo de esta Tesis, hemos señalado que el desarrollo de un parque industrial es parte de la política de planificación urbana de una localidad, siendo un predio especialmente diseñado para el asentamiento de actividades industriales y de servicios y creado conforme un marco normativo. Cuenta con un organismo de administración que lleva adelante distintas actividades con el fin de garantizar su funcionamiento.

En la Argentina hay aproximadamente 400 parques industriales de los cuales: más del 80% son promovidos por el sector público, el 45% fueron creados con posterioridad al 2010 y el 70% se localizan en ciudades de entre 10.000 y 100.000 habitantes. Lo que denota la relevancia del tema y la necesidad de estudiarlos a partir del análisis de las capacidades del sector público para consolidar este tipo de políticas.

La creación del parque industrial, promovido por el Municipio de Urdinarrain, pretende ser una estrategia de política de Estado cuyo objetivo máximo es el de contrarrestar las consecuencias de un modelo económico en el que impera el libre mercado y ser una opción para favorecer el desarrollo económico local potenciando sus

características económicas, sociales y culturales, en favor del desarrollo de emprendedores, pequeñas y medianas empresas y la generación de empleo genuino.

Ahora bien, es importante destacar que la creación y puesta en funcionamiento de parques industriales similares al del caso de estudio pueden estudiarse desde la perspectiva del desarrollo local, en tanto los mismos surgen como respuesta a problemas derivados de la reestructuración productiva y el desempleo. El propósito de estos parques es mejorar la calidad de vida de la comunidad favoreciendo el desarrollo de nuevos emprendimientos, mejorando la competitividad de las empresas, estimulando la capacitación y la generación de empleo genuino. En este sentido, consideramos que los conceptos derivados del análisis de las instituciones de desarrollo local son aplicables al objeto de estudio.

Por otro lado, el rol de los municipios en cuanto a la gestión del parque industrial puede ser analizado desde la aplicación del concepto de formulación de una política pública. En este caso en particular, se ha analizado el rol del municipio en la creación y puesta en funcionamiento del parque industrial, así como en la ejecución del conjunto de proyectos que complementan a esta política. En nuestro caso de estudio específico, una de las virtudes que presenta es el de diseñar el esquema de intervención contemplando la necesidad de desarrollar acciones complementarias al desarrollo del parque industrial tales como: políticas de empleo, capacitación y emprendedorismo. Es por ello, que en gran medida el éxito de las instituciones del desarrollo local radica en la capacidad de realizar un buen diagnóstico de las necesidades de la comunidad y la creatividad en la puesta en funcionamiento de respuestas que den soluciones a estas problemáticas. En el caso de estudio, si bien primeramente el parque industrial surge para dar respuesta a la necesidad de industriales locales que debían mudarse del ejido urbano, con el paso del tiempo, el Ente de

administración fue redefiniendo sus objetivos en función de resolver otras problemáticas que iban surgiendo en materia productiva, económica y social. Un ejemplo de esto es la creación del fondo para el otorgamiento de microcréditos. La adaptabilidad y la flexibilidad a distintas circunstancias, derivadas principalmente de los cambios en la economía, es una de las principales fortalezas de la gestión.

El nivel de desempeño del parque industrial depende en gran parte del grado de autonomía de su organismo de gestión. En nuestro caso de estudio, el organismo fue estructurado como un Ente autárquico y descentralizado, creado en la órbita municipal, pero con participación privada, lo que le permitió independencia de las decisiones del gobierno de turno. En el mismo sentido, la capacidad de contar con presupuesto y recursos propios le permite planificar sus acciones y le otorga cierta estabilidad. La decisión de asignar de un porcentaje fijo de la coparticipación nacional al funcionamiento del Ente le otorgó previsibilidad a la gestión.

El nivel de desempeño también está vinculado al mapa de actores, tanto públicos como privados, con los que logra relacionarse. En el caso en estudio, la vinculación con el Estado nacional le permitió financiar el desarrollo de infraestructura y la vinculación con el Consejo Federal de Inversiones posibilitó el financiamiento de estudios específicos. La relación con instituciones del conocimiento, tales como la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad de Concepción del Uruguay, coadyuvó al desarrollo de proyectos específicos destinados a la mejora de procesos en las empresas, la capacitación, así como a cuestiones internas vinculadas con el procedimiento de gestión del parque. También, es importante el nivel de vinculación entablado con las instituciones locales en tanto posibilita

la ejecución de proyectos conjuntos, tal como sucede con el Centro de Capacitación, redundando en mayor beneficio para la comunidad.

Otra de las variables importantes a analizar es el grado de legitimación que tiene el proyecto en la comunidad en general. En el caso de estudio este tema fue abordado desde el inicio de su creación y se mantiene desde entonces. El proyecto de conformación del parque involucró la participación de las instituciones más importantes de la comunidad. Los fondos para la adquisición del predio provinieron de un fondo integrado con aportes de los comercios locales. En la actualidad, el Directorio cuenta con la participación de representantes del Centro de Defensa Comercial e Industrial de Urdinarrain y del Concejo Deliberante lo que otorga legitimación en las decisiones. Todo este conjunto de cuestiones aporta confianza y credibilidad en el accionar del Ente. En el mismo sentido, poder desarrollar otras actividades como capacitación y otorgamiento de microcréditos posibilitó la inclusión de gran parte de la población en las políticas abordadas.

Desde nuestra perspectiva, la tendencia actual en la Argentina, es el desarrollo de parques industriales que buscan favorecer el desarrollo inclusivo de la comunidad, principalmente en municipios medios que han recibido el impacto de la restructuración productiva que afectó a la producción primaria. Se ha abandonado el modelo tradicional que consideraba que la existencia de un parque industrial sólo se justificaba en aquellos casos con alta densidad industrial y con necesidades de relocalización de industrias. Esta tendencia se transforma en un gran desafío, ya que con recursos escasos y con organizaciones tradicionales deben recurrir a la creatividad e innovación para diseñar políticas públicas que respondan a estas necesidades.

En el mismo sentido, los parques industriales deben pasar de ser prestadores de infraestructura y servicios, a ser verdaderos articuladores territoriales. La actualidad exige cada vez más organizaciones flexibles e innovadoras que se adapten a las distintas circunstancias económicas y sociales y que puedan articular las acciones de los distintos actores que de algún modo intervienen en la materia.

El análisis de este estudio de caso ofrece una reflexión de los procesos llevados adelante por el municipio de Urdinarrain y, específicamente, por el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE). De ningún modo se busca estimular la réplica de esta experiencia en otras localidades, sino que pretende poner en discusión categorías que permitan analizar las situaciones específicas. En ese sentido, este estudio debe ser el puntapié inicial para la realización de otras investigaciones en la materia para poder comprender y comparar algunos aspectos significativos del análisis, así como pensar en la posibilidad de establecer categorías analíticas replicables en otras realidades. Por su parte, busca estimular la reflexión de quienes llevan adelante la política pública destinada a parques industriales, tanto por parte del gobierno nacional y las provincias como de todos aquellos funcionarios que se ocupan día a día de esta noble tarea cuyo último fin es poder lograr una sociedad más inclusiva.

Referencias bibliográficas

- Aggio, C. (2016). *Informe sobre el Estudio de Diagnóstico de Parques Industriales en Argentina*. Manuscrito inédito. Buenos Aires: Ministerio de Producción.
- Alburquerque, F. (1997). *Metodología para el Desarrollo Económico Local*. Santiago de Chile: Dirección de Desarrollo y Gestión Local. ILPES. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/30797>
- Alburquerque, F. (1999). *Manual del agente del desarrollo local*. Barcelona: Colección de Manuales. Ediciones SUR. Diputación de Barcelona. Recuperado en: <https://clasesmunicipios.files.wordpress.com/2008/08/alburquerque-1999-manual-del-dl.pdf>.
- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista CEPAL*. N° 82, 157-171.
- Alburquerque, F. (2007). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social. Revista académica*. Núm. 0, 39-61. Málaga: Universidad de Málaga. Recuperada en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/00/Alburquerque.htm>.
- Alburquerque, F., Castillo, J., Llorens, L. (2002). *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Washington: BID. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Altschuler, B. y Casalis A. (2006). *Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo*. En D. García Delgado y L. Nosetto (Comps.). *El desarrollo en un contexto postneoliberal* (pp. 71-118). Buenos Aires: CICCUS-FLACSO. Recuperado de:

http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1400534384_dlyes-ubacyt-2006-althuler-y-casalis-01_07_06.pdf.

Arocena, J. (1997). *El desarrollo Local frente a la Globalización*. En D. García Delgado (Comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (pp. 43-58). Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC - Universidad de Buenos Aires.

Arocena, J. (2001a). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Ediciones Santillana.

Arocena, J. (2001b). *Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual*. En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. (pp. 201-229) Rosario: Homo Sapiens.

Arroyo, D. (2006). *El Desarrollo local y las políticas sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social-PNUD.

Boisier, S. (1996). *Modernidad y Territorio*. Santiago de Chile: ILPES. Recuperado de: <http://archivo.cepal.org/pdfs/1995/S9591083.pdf>.

Briano, L., Fritzsche, F. y Vio, M. (2003). El lugar de la industria: Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista de Estudios Urbanos Regionales*. Vol. XXIX, Núm. 86, 109-135. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Cao, H. (4- 7 de noviembre de 2008) La Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Carmona, R. (2006). *Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local. Estudios de caso en los municipios de la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Laboratorio de Investigación sobre Tecnología, Trabajo, Empresa y Competitividad. Universidad de General Sarmiento. Recuperado de: <http://www.littec.ungs.edu.ar/pdfespa%F1ol/investigaci%F3n-Carmona.pdf>

Castagna, A., Liendo, M., Martínez, A. y Pellegrini, J. (2011). Los parques y áreas industriales de Santa Fe en 2011. ¿Por qué los establecimientos siguen llegando? *Decimosextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Centro de Defensa Comercial e Industrial de Urdinarrain, Ente para la Promoción de la Producción y el Empleo, Facultad Regional Concepción del Uruguay de la Universidad Tecnológica Nacional y Municipalidad de Urdinarrain (2016). *Relevamiento de Comercios, Servicios e Industrias de Urdinarrain*. Concepción del Uruguay: GIBD-GDI.

Cingolani, M. (1997). *La cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo. Estudios de casos de dos Entes de Cooperación Intermunicipal en la Provincia de Córdoba*. En D. García Delgado (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (pp. 233-162). Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Universidad Católica de Córdoba (UCC).

Cingolani, M. (2001). *La cooperación intermunicipal después de la descentralización en la Provincia de Córdoba: Oportunidades y restricciones*. En Dirección de Estudios e

Investigaciones (Ed.) *Cooperación Intermunicipal en Argentina - Compilación de la Dirección de Estudios e Investigaciones del Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP) (pp. 159-180). Buenos Aires: EUDEBA.

Coraggio, J. (1997). *Descentralización: el día después*. Buenos Aires: Cuadernos de Postgrado, Serie Cursos y Conferencias de la Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/DESCENTRUBA.pdf>

Coraggio, J. (1998). *Bases para una nueva generación de políticas socioeconómicas: la Economía del Trabajo o Economía Popular*. En J. Coraggio, *Economía Popular Urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*. San Miguel: Programa de Desarrollo Local, Cartilla N° 1. Instituto del Conurbano-UNGS.

Coraggio, J. (2005). *Desarrollo regional, espacio local y economía social*. México: Seminario Internacional Las regiones del Siglo XXI. Entre la globalización y la democracia local. Instituto Mora. Recuperado de: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/EI%20desarrollo%20regional%20espacio%20local%20y%20ES.pdf>.

Coraggio, J. (2007). *Instituciones, cultura y ética en el desarrollo local. Panel: Experiencias de Desarrollo Local con diferentes énfasis: político institucional, sostenibilidad, cultural*. Bogotá: Seminario Internacional sobre Desarrollo Económico Local. Recuperado de: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/EI%20desarrollo%20regional%20espacio%20local%20y%20ES_2.pdf.

- Costamagna, P. (2000). *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Costamagna, P. (2005). *El territorio y las instituciones en las iniciativas de desarrollo económico local*. Documento de trabajo. Recuperado de: http://aguaycambioclimatico.info/biblioteca/DEL_0152.pdf.
- Costamagna, P. (2007). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Cravacuore, D. (2001). *La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires. Fortalezas y debilidades*. En M. E. Lournaga (Coord.). *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay* (pp.152-162). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.
- Cravacuore, D. (2007). *Los municipios argentinos (1990-2005)*. En D. Cravacuore e R. Israel (Comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp.25-49). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Dunjo, J. (2000). *Administración de Parques Industriales* (Tesis de grado no publicada). Buenos Aires: CEID-Universidad Nacional de San Martín.
- García Delgado, D. (7-9 de noviembre de 1996) *La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural*. I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Brasil.

- García Delgado, D. (1997). *Introducción. Nuevos Escenarios Locales. El cambio del modelo de gestión*. En D. García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (pp. 5-19). Buenos Aires. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- García, P. (S/D). *Gestión de Parques Industriales*. Recuperado de: <https://prezi.com/xkl7qcs9hwo7/gestion-de-parques-industriales-bid/>
- Gobierno de Avellaneda. (22/02/2018). *Centro de Servicio a Emprendedores*. Recuperado de: <http://www.avellaneda.gov.ar/ver22/gobierno/produccion-y-desarrollo/incubadora-de-empresas/>
- Graglia E. (2004). *Políticas públicas: Hacia un modelo relacional de estudios, diseño y gestión*. Córdoba: EDUCC.
- Hernández, J. y Rosales, M. (S/D). *Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local*. Recuperado de: <http://www.celadel.org/textos/encuentro/Rosales,%20Mario.pdf>.
- Hernández, R. (1998). *Bases para un modelo de desarrollo tecnológico - industrial - regional*. Buenos Aires: Ediciones Macchi - Universidad Nacional de General San Martín.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2010). *Resultados definitivos, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Iturburu, M. (2001a). *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Buenos Aires: INAP. Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf

Iturburu, M. (2001b). *Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino*. En *Cooperación Intermunicipal en Argentina* (pp.37-66). Buenos Aires, EUDEBA- INAP. Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/inframunicipalismo.pdf>

Madoery, O. (2001). *El valor de la política de desarrollo local*. En Vázquez Barquero, A. y O. Madoery (Comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 200-228). Rosario: Homo Sapiens.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015). *Ficha Provincial Entre Ríos*. Recuperado en: https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Entre_Rios.pdf

Ministerio del Interior y Transporte, Secretaría de Asuntos Municipales (S/D). *Desarrollo Urbano*. Buenos Aires. Recuperado de: https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_02_desarrollo_urbano%20.pdf

Municipalidad de Urdinarrain (S/D). *Producción y Empleo*. Recuperado de: http://www.urdinarrain.gov.ar/produccion_empleo/produccion_empleo.php

Municipalidad de Urdinarrain y Universidad Nacional del Litoral (2006). *Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental de Urdinarrain - Planeamiento Territorial*. Santa Fe: Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

- Nodrizza Incubation Partner (2005). *Guía de buenas prácticas para las incubadoras de empresas*. Bogotá: SENA. FONDAE.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Documento G. E. N° 4. Buenos Aires: CLACSO.
- Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (1979a). *Pautas para el establecimiento de parques industriales en los países en desarrollo*. Nueva York/Viena: ONUDI.
- Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (1979b). *La eficiencia de los parques industriales en los países en desarrollo*. Nueva York/Viena: ONUDI.
- Parque Tecnológico del Litoral Centro. (22/02/2018). *Como instalarse*. Recuperado de: <http://www.ptlc.org.ar/quienes-somos/>
- Rojas Moran, L. (2006). *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local*. Lima: OIT/Oficina Sub Regional para los Países Andinos, Proyecto Pres.
- Rosales, M. y Urriola, R. (2012). *Hacia un modelo integrado de desarrollo económico local y cohesión social*. Barcelona: Programa URB-AL III. Recuperado de: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52258.pdf>.
- Scarfi, J. (1996). *Distintos abordajes en administración*. En J. Ader y AA.VV. (Eds.). *Organizaciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Sica, D. (2001). *Industria y Territorio: Un Análisis para la provincia de Buenos Aires*. Santiago de Chile: Serie Gestión Pública N° 8. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7263-industria-territorio-un-analisis-la-provincia-buenos-aires>.

Subsecretaría de Industria y Comercio de Entre Ríos (S/D). *Ley N° 10.204 de Promoción Industrial*. Recuperado de: <http://came.org.ar/adjuntos/4%20-%20REGIMEN%20%20DE%20PROMOCION%20INDUSTRIAL%20Entre%20Ri os.pptx>.

Sued, G. (2011). Urdinarrain, el último refugio de los intransigentes. *La Nación*. 24 de agosto. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1400104-urdinarrain-el-ultimo-refugio-de-los-intransigentes>.

Tecco, C. (2002) *Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local* (pp. 59-80). En D. Cravacuore (Comp.): *“Innovación en la Gestión Municipal”*. Buenos Aires. Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes.

Unión Industrial de la provincia de Entre Ríos (2012). *Parques y Áreas industriales de la provincia de Entre Ríos*. Recuperado de: <http://www.uia.org.ar/noticia/download.do?id=4429>.

Universidad Nacional del Litoral – Facultad de Ingeniería Química (2015). *Planta de tratamiento de efluentes industriales en el Área Industrial Urdinarrain*. Santa Fe: Consejo Federal de Inversiones.

Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.

Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*. N° 11, 183-210. Madrid: Asociación Española de Ciencia Regional Madrid.

Villar, A. (2004). Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas. *Revista Mundo Urbano* N° 24. Universidad Nacional de Quilmes.

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: CICCUS.

Yin, R. (1989). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos*. Recuperado de: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>.

LEGISLACIÓN

Constitución de la provincia de Entre Ríos. Convención Constituyente de la ciudad de Paraná, Entre Ríos, Argentina. 3 de octubre de 2008.

Decreto N° 915: Crease un Programa Nacional para el desarrollo De Parques Industriales Públicos. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires, Argentina, 26 de junio de 2010.

Ley N° 10.027 Régimen municipal. Legislatura de la provincia de Entre Ríos, Paraná, Argentina. 10 de mayo de 2011.

Ley N° 10.204 Régimen Provincial de Promoción y Desarrollo Industrial, Legislatura de la provincia de Entre Ríos, Paraná, Argentina. 26 de marzo de 2013.

Ley N° 20.560 Promoción Industrial, Honorable Cámara de Diputados y Senadores de la Nación, Argentina. 14 de noviembre de 1973.

Ley N° 25.675 Ley General del Ambiente, Honorable Cámara de Diputados y Senadores de la Nación, Argentina. 27 de noviembre de 2002.

Ley N° 6270 de Prevención y control de la contaminación por parte de las industrias. Gobierno de la provincia de Entre Ríos. 2 de noviembre de 1978.

Ley N° 7.957 Régimen de creación de parques industriales, Legislatura de la provincia de Entre Ríos, Paraná, Argentina. 22 de julio de 1987.

Ordenanza Municipal N° 296, Creación del Ente de Promoción para la Producción y el Empleo. Honorable Concejo Deliberante de Urdinarrain, Entre Ríos. 15 de mayo de 1997.

Ordenanza Municipal N° 296, Creación del Ente de Promoción para la Producción y el Empleo. Honorable Concejo Deliberante de Urdinarrain, Entre Ríos. 15 de mayo de 1997.

Ordenanza Municipal N° 696, Del Código de Planeamiento Territorial, Ambiental y del Proceso de Desarrollo Urbano de la ciudad de Urdinarrain. Honorable Concejo Deliberante de Urdinarrain, Entre Ríos. 26 de junio de 2009.

Ordenanza Municipal N° 927, Adhesión a la Ley provincial de Promoción Industrial. Honorable Concejo Deliberante de Urdinarrain, Entre Ríos. 6 de noviembre de 2013.

Ordenanza Municipal N° 1534, Creación de la Zona de Actividades Económicas de Goya. Honorable Concejo Deliberante de Goya, Corrientes. 22 de diciembre de 2010.

Anexo

Anexo 1. Nota de presentación de la investigación para la realización de la entrevista

Estimados Intendente/ Presidente del Ente de la Promoción de la Producción y el Empleo:

Me dirijo a ustedes con el fin de solicitarles su colaboración, dada su experiencia en el desarrollo y gestión del parque industrial al que pertenece, con la finalidad de la realización de un estudio respecto de los Parques Industriales en Argentina y su vinculación con las políticas de desarrollo local. El mismo será presentado como tesis de la maestría *Diseño y Gestión de Programas Sociales* en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y busca contribuir a la generación de conocimiento en la materia.

El objetivo general del presente estudio es analizar el rol del parque industrial como eje de la política de desarrollo local.

Para ello se les solicitará en primera instancia información referida al parque industrial y en una segunda instancia se realizará una entrevista en horario y fecha a acordar.

Responsable: María Ángela Morra

Teléfono: 011-1531403647

E- mail: angelamorra@gmail.com

Desde ya muchas gracias por su colaboración.

Anexo 2. Matriz de categorías de análisis y fuente de información

| Categoría/ Dimensión | Definición | Fuente |
|--------------------------------------|---|----------------------------------|
| Objetivos | En esta dimensión se busca indagar acerca de los objetivos que motivaron la creación del parque industrial, así como objetivos que actualmente persiguen quienes forman el equipo de gestión y cuáles son sus expectativas en el medio-largo plazo. Como se vinculan los propósitos del parque con el objetivo que persigue las autoridades municipales en cuanto al plan de desarrollo (si es que cuentan). También se busca conocer el modo de vinculación con el entorno (sociedad-medio ambiente) incluyendo el rol que cumple en la generación de empleo y la mejora en la situación social de la comunidad. | Análisis normativo Entrevista |
| Estructura | Esta dimensión analiza la estructura formal del parque industrial. El marco normativo vigente. Rol de la informalidad en la toma de decisiones. | Análisis normativo Entrevista |
| Recursos | En esta dimensión se busca analizar la conformación de los recursos financieros, humanos y tecnológicos con los que cuentan quienes gestionan el parque. | Análisis normativo Entrevista |
| Gestión administrativa y financiera: | En esta dimensión se busca analizar los procesos que llevan adelante quienes forman el equipo de administración de un parque industrial para el logro de los objetivos propuestos. Implica el análisis de los principios normativos aplicables para la presentación de proyectos de las empresas que se van a instalar, aquellos que se aplican para su funcionamiento y mecanismos de sanción ante incumplimientos. En lo que respecta a la gestión financiera implica analizar la forma de estructuración del | Análisis normativo Entrevista |

| | | |
|---------------------------------------|---|---|
| | presupuesto y del gasto. La modalidad de integración de los recursos disponibles (públicos – privados). Mecanismos del control de la ejecución presupuestaria. | |
| Infraestructura y servicios | Infraestructura y servicios con los que cuenta el parque industrial | Estudio Diagnóstico de Parques Industriales en Argentina (2016) |
| Vinculación con otros organismos: | Esta dimensión se busca analizar el rol informal de las principales instituciones externas a la estructura formal del parque (asociación de empresarios locales, organización sindical, cámaras empresarias, universidades, etcétera). | Estudio Diagnóstico de Parques Industriales en Argentina (2016) Entrevista |
| Asesoramiento y servicios a empresas | Esta dimensión busca analizar la forma de vinculación de la administración del parque y las empresas en cuanto a la oferta de programas y proyectos para el desarrollo de mejoras de las empresas. Incluye el análisis del asesoramiento para el acceso a financiamiento así como las actividades llevadas adelante para el desarrollo de nuevas oportunidades de negocios (marketing). | Análisis normativo Estudio Diagnóstico de Parques Industriales en Argentina (2016) Entrevista |
| Planificación y evaluación de gestión | Esta dimensión incluye el análisis del proceso de planificación (objetivos, metas, actividad y productos) de la gestión del parque industrial y la modalidad del análisis de los resultados previstos en el corto y largo plazo. | Entrevista |

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. Guion de la Entrevista

Apellido y Nombre: Villaverde Juan

Cargo: Presidente del Ente de Promoción de la Producción y el Empleo

Fecha: 4 de diciembre de 2017

Lugar: Urdinarrain, Entre Ríos

| Categoría/ Dimensión | Preguntas orientadoras |
|---------------------------------|---|
| Objetivos | <p>¿Cuáles fueron los objetivos/ preocupaciones de quienes diseñaron el parque industrial?</p> <p>¿Cuál fue el modelo de referencia?</p> <p>¿De dónde provinieron los fondos para la adquisición del terreno y el desarrollo de infraestructura?</p> <p>¿Cuál fue el rol del Centro de Defensa Comercial e Industrial de Urdinarrain?</p> <p>¿Qué rol jugó la provincia en el comienzo? Asesoramiento? ¿Tienen previsto ampliar el parque?</p> <p>¿Cuál es el vínculo con la comunidad? ¿Se realizan actividades específicas?</p> |
| Estructura | <p>¿Cuáles fueron los motivos por que se estructuró el parque industrial en Ente Autárquico?</p> <p>¿Qué características tiene?</p> <p>¿Cómo es la estructura formal de funcionamiento?</p> <p>¿Cómo es la vinculación con el municipio?</p> <p>¿Cuentan con algún reglamento interno o normativa de convivencia?</p> |

| | |
|--------------------------------------|--|
| | <p>¿Cuentan con personal externo para brindar asesoramiento?</p> <p>¿Tienen régimen de sanciones?</p> <p>¿Los industriales tienen algún esquema de vinculación fuera del Ente Autárquico?</p> |
| Recursos | <p>¿Cuáles son los recursos económicos para el funcionamiento del Ente y particularmente para el funcionamiento del parque?</p> <p>¿Las empresas pagan expensas?</p> <p>¿Cómo funciona el Fondo de la Promoción de la Producción y el Empleo?</p> <p>¿Reciben financiamiento externo?</p> <p>¿Cuál es el personal con el que cuentan? Forma de contratación. Actividades que realizan.</p> |
| Gestión administrativa y financiera: | <p>¿Cuáles son los requisitos para la presentación de proyectos de inversión? ¿Quién lo evalúa?</p> <p>¿Existen mecanismos de sanción para aquellas empresas que no cumplen con la normativa vigente?</p> <p>¿Existe un marco normativo que identifique las funciones de cada actor en la administración del parque industrial? ¿Quiénes intervienen en las decisiones de la administración?</p> <p>¿Cuáles son los recursos con los que funciona la administración? ¿Cuentan con presupuesto propio?</p> <p>¿Cobran expensas? ¿Son de carácter obligatorio? ¿Existen mecanismos de sanción para quien incumplen?</p> <p>¿Cuentan con mecanismos de rendición de cuentas?</p> <p>¿Por quién es controlada la ejecución presupuestaria?</p> |
| Vinculación con otros organismos: | <p>¿Cuál es el vínculo que tienen con el gobierno nacional y provincial?</p> <p>¿Qué actividades desarrollan con la Universidad Nacional del Litoral, con la</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>Universidad de Concepción de Uruguay?</p> <p>¿Cómo es la relación con la escuela técnica? ¿Qué proyectos realizan en conjunto?</p> <hr/> <p>¿Cómo es el vínculo con Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL)? ¿Realizan alguna actividad?</p> <p>¿Cómo es el vínculo con las Cámaras empresarias, Gremios, Asociación de parques industriales?</p> |
| <p>Asesoramiento y servicios a empresas</p> | <p>¿Cuentan con exenciones impositivas?</p> <p>¿Cuentan con programas de financiamiento propios?</p> <p>¿Realizan asesoramiento a empresas?</p> <p>¿Realizan actividades de capacitación para personal y gerentes de empresas?</p> <p>¿Realizan actividades de promoción (marketing) de las empresas?</p> <p>¿Realizan actividades de promoción de emprendedores para que se conviertan en futuros empresarios?</p> |
| <p>Planificación y evaluación de gestión</p> | <p>¿Planifican las actividades que desarrolla el parque industrial? ¿Con que frecuencia?</p> <p>¿De qué forma se comunican con las empresas que se encuentran dentro del PI?</p> <p>¿Tienen alguna forma de comunicación con la comunidad en general?</p> <p>Cuentan con un Plan de Análisis de Resultados (evaluación de acciones) y plan de mejora (en función del análisis de los resultados en que cosas deberían mejorar)</p> <p>¿Existe algún organismo externo al parque industrial que analiza los resultados?</p> <p>¿Cuentan con una base de información de las empresas?</p> |

Fuente: Elaboración propia

Anexo 4. Legislación provincial de agrupamientos industriales.

| Provincia | Ley | Año de Sanción | Reglamentación |
|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|
| Buenos Aires | N° 13.744 | 2007 | Sin reglamentar |
| Chaco | N° 4.911 | 2001 | Sin reglamentar |
| Chubut | N° IX- 6 (826) | 1971 | Decreto N° 231/78 |
| | N° IX- 11 (1882) | 1981 | |
| Córdoba | N° 7.255 | 1985 | Decreto N° 5283/85 |
| Corrientes | N° 6.051 | 2011 | Decreto N° 20/2014 |
| Entre Ríos | N° 7.957 | 1987 | Decreto N° 7.358/1987 |
| Formosa | N° 1.139 | 1983 | Decreto N° 1.109/1983 |
| Jujuy | N° 5.670 | 2010 | Decreto N° 9.325/2011 |
| Río Negro | N° 4.618 | 2011 | Decreto N° 924/2012 |
| Salta | N° 7.701 | 2011 | Decreto N° 2.543/2012 |
| San Juan | N° 8.130 | 2010 | Decreto N° 1.318/2012 |
| Santa Fe | N° 11.525 | 1998 | Decreto N° 1.620/1999 |

Nota: Las provincias no mencionadas no cuentan con legislación en la materia.

Fuente: Elaboración propia en base a normativas provinciales.