



Adriana Martínez

Mónica Liendo

Alicia Castagna

José Luis Pellegrini

Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía

ESPACIOS INDUSTRIALES PROGRAMADOS. MODELOS ALTERNATIVOS EN EL SUR DE SANTA FE

Introducción

El propósito de este trabajo es comparar y evaluar dos tipos de espacios industriales programados existentes en el sur de la provincia de Santa Fe: los Parques y Áreas Industriales existentes en varias localidades y los Polígonos Industriales de la ciudad de Rosario, regulados por la normativa provincial y municipal de esta ciudad, respectivamente.

Concepto, Tipos y Objetivos

Sobre la base de diferentes conceptos utilizados en la literatura, se define aquí como Espacio Industrial Programado (EIP) a todo terreno parcelado, urbanizado o no, dotado o a dotar en el marco de un proyecto unitario público, privado o mixto, de infraestructura, equipamiento y servicios necesarios para el asentamiento de establecimientos industriales, que pueden o no estar relacionados entre sí.

Dentro de una definición tan amplia caben diferentes tipos, que de acuerdo a las definiciones de la ONUDI (citadas por Briano, Fritzsche y Vio, 2003) pueden distinguirse, en orden creciente de complejidad, entre zonas, áreas y parques industriales:

- **Zona Industrial:** espacio reservado para la Industria que suele ser creado por razones urbanísticas. Sus beneficios suelen derivarse de su situación respecto del sistema de transporte y del precio del terreno;
- **Área Industrial:** terreno mejorado, parcelado con miras a la instalación de industrias y que se ofrece a la venta o alquiler. Sus beneficios, además de los anteriores, se vinculan a la posibilidad de aprovechamiento de economías de escala en la formación de infraestructura;
- **Parque Industrial:** terreno urbanizado y parcelado conforme a un plan general, dotado de infraestructura y servicios públicos, que puede contar o no con edificios fabriles ya construidos y con servicios e instalaciones comunes necesarios para el establecimiento de plantas industriales.

También existen espacios de utilización económica específica que pueden contener instalaciones industriales que gozan de beneficios especiales, como las **zonas francas** y las **zonas de exportación**, o bien, que tienen objetivos específicos que trascienden la mera localización industrial, como los **parques de base tecnológica** o los **polos tecnológicos**, entre otros ejemplos.

Entre los objetivos que se les asignan suelen estar en primer lugar la promoción del desarrollo industrial y la relocalización de establecimientos, especialmente de PyMes, pero también se cuentan el reagrupamiento de empresas complementarias, mejoramiento del desempeño ambiental de los establecimientos industriales y la protección de la calidad paisajística, entre otros.



La experiencia argentina.

La historia de los Parques Industriales en la Argentina se inicia en los años 50s, cuando aparecieron los primeros proyectos. Sin embargo la gran expansión de este tipo de espacios se advierte recién a partir de la década de 1980, cuando se pusieron en actividad los de La Rioja y San Juan. Ya en los 90s se podían contar más de un centenar de estos espacios industriales en provincias como las San Luis, La Rioja, Tierra del Fuego, Chubut y Entre Ríos. Si bien a mediados esa década existían alrededor de 150 parques industriales, los mismos se caracterizaban por presentar una escasa ocupación del suelo, exigua especialización y presencia predominante de medianas empresas (Briano, Fritzsche y Vio, 2003).

En el año 2008 la oferta de suelo industrial en parques y áreas industriales ascendía a 8.423 hectáreas distribuidas en 16 provincias, destacándose la de Buenos Aires que mostraba una participación del 43,6% con 3.675 has., seguida por Entre Ríos y Mendoza con 712 y 635 has., respectivamente, que representaban 8,5% y 7,5% del total nacional.

En la actualidad, el Ministerio de Industria de la Nación sostiene que existen dentro de todo el territorio nacional 294 parques industriales (conformados o en proceso de conformación) y ha procedido a la apertura de un registro nacional denominado Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI) dentro del marco del Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales en el Bicentenario que permitirá contar con una base estadística actualizada de la oferta de predios aptos para la radicación industrial, como así también de la nómina de empresas instaladas (Ministerio de Industria, s.f.).

El Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales en el Bicentenario tiene previsto adjudicar como aportes no reintegrables a los parques de 30 millones de pesos para obras de infraestructura intramuros así como también, 22 millones para préstamos con tasas bonificadas para Pymes radicadas o a radicarse en los mismos.

Antecedentes en Santa Fe: una demanda largamente insatisfecha

En la actualidad existen dentro del territorio santafesino 6 Parques Industriales, 24 Áreas Industriales Reconocidas y 13 Áreas Industriales en Reconocimiento, una Zona Franca, dos parques tecnológicos y un polo tecnológico.

La historia de los parques industriales en la provincia de Santa Fe (Figura 1) data de fines de la década del '60 cuando fue creado por ley provincial Nº 6.511 el Parque Industrial Oficial de Desarrollo y Descongestión de Alvear con el fin de propender a la reubicación de establecimientos de la Ciudad de Rosario (Castagna, Martínez, Liendo y Pellegrini, 2009).

A comienzos de los '70 se sanciona la ley provincial Nº 6.758 que dio lugar a la creación de otros dos parques el de Sauce Viejo, en las proximidades de Santa Fe más específicamente en Sauce Viejo y La Victoria, en Venado Tuerto. En 1971, en la localidad de Venado Tuerto comienzan las primeras iniciativas de instalar un parque industrial llegando al año 1973 donde se produce la constitución de una cooperativa para la explotación del mismo y la recepción de un predio de 100 hectáreas. En la misma década se crea el parque industrial de Sauce Viejo el que tiene su auge con la llegada de la empresa Fiat (Colombo, García, Mazzarello y Russo, 2006).

En 1971, en un predio de 56 hectáreas se constituye el Parque Industrial de Reconquista donde se radican industrias de diferentes rubros fundamentalmente alimenticias, metalmecánicas y de la madera (Gobierno de Santa Fe, s.f.).



Si bien en la localidad de Rafaela las primeras acciones para instalar un parque industrial data de principio de los ´70, recién en 1985 se obtiene el reconocimiento como parque nacional.

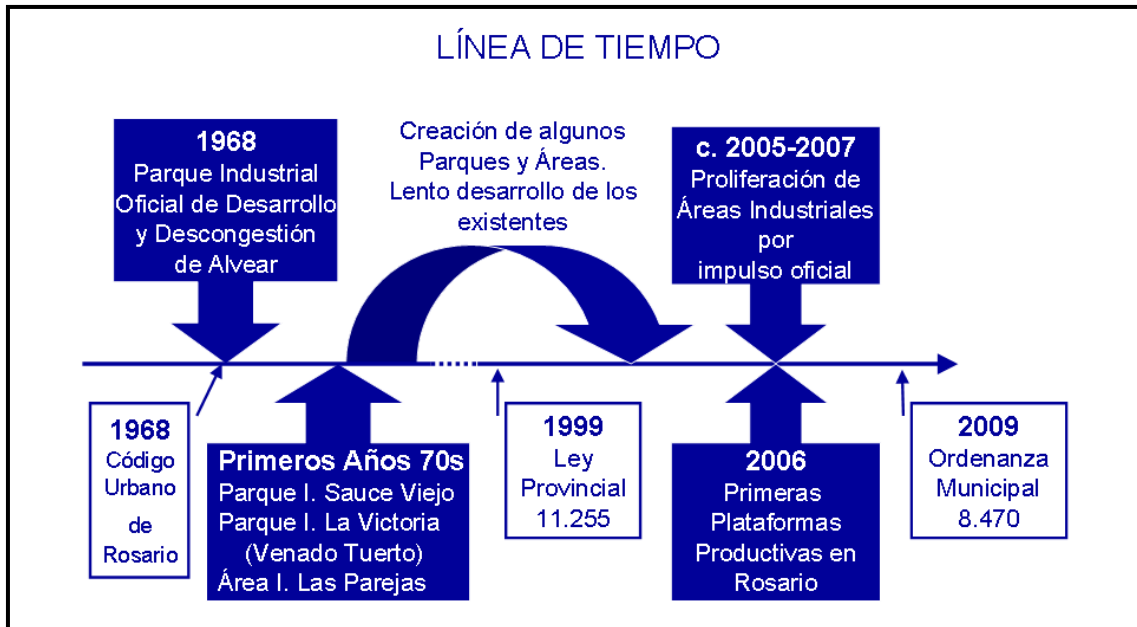


Figura 1

En la localidad de Avellaneda en el año 1984 comienzan las primeras iniciativas para la creación de un parque industrial constituyéndose provisoriamente a mediados de 1987 como parque mixto y recategorizándose en setiembre de 2006 como Parque Industrial Oficial (Parque Industrial de Avellaneda, s.f.).

Entre 1975 y 1998 prácticamente se abandonó del proyecto de Parques y Áreas Industriales por parte de las autoridades provinciales, que autorizaron o toleraron la creación de áreas industriales en varias localidades, a requerimiento o por iniciativa de empresarios o autoridades locales, a veces respondiendo a intereses particulares. Así, se autorizó un Área Industrial para una sola empresa en San Lorenzo y algunos municipios actuaron por su cuenta, como los de Cañada de Gómez y San Lorenzo que crearon un área industrial por ordenanza municipal el primero y diez zonas industriales el segundo, que no gozan de los beneficios fiscales que otorga la legislación provincial.

La primera de las Áreas Industriales autorizadas fue la de Las Parejas, en 1981, a pedido del gobierno municipal y de empresarios de la industria metalmeccánica de la zona, que venían planteando sus reclamos desde 1973.

Los viejos Parques Industriales subsistieron dificultosamente en cuanto a la prestación de servicios comunes y al igual que las nuevas áreas, presentaron un crecimiento muy lento del grado ocupación. Sólo el Área Industrial de Las Parejas quedó completa y se extendió a un terreno lindero.

En 1999 empieza a constituirse el actual marco jurídico provincial, aunque inicialmente sin inversiones ni aportes económicos concretos por parte del Estado. Éstos recién comienzan a materializarse a mediados de la década de 2000 cuando el gobierno comenzó a impulsar



la fundación de áreas industriales.

Antes de ese momento, los pocos parques y áreas industriales que se encontraban operativos "...mostraban un muy bajo desarrollo de infraestructura necesaria para la producción. Esto provocaba una falta de interés casi total por parte del sector empresario para radicar sus establecimientos en estos sitios específicos" (Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, s.f., sin paginar).

Algunos de los viejos parques y de áreas antiguas y nuevas comenzaron a recibir aportes para la construcción de infraestructura muy básica, como cercos perimetrales, pavimento, desagües, etc. En ese período se completó la ocupación del más antiguo de los Parques Industriales, el de Alvear. Sin embargo, si bien el volumen de inversiones realizado por la Provincia de Santa Fe fue considerable en 2006 y 2007, se distribuyó de manera heterogénea generando finalmente una situación de fuertes desigualdades.

La necesidad de EIP en Rosario

Requerimientos legales y de hecho

La legislación provincial (Ley 11.525/98) no establece demasiados requisitos y además de la autorización gubernamental, básicamente requiere que los parques y áreas industriales tengan una mínima dotación de infraestructura y estén en armonía con el medio ambiente y con los planes de desarrollo urbano del lugar.

Sin embargo, en ninguno de los proyectos recientes las autoridades de aplicación reclamaron más que *un plan* en materia de obras de infraestructura, pero en cambio exigieron que los predios estuvieran parcelados y localizados fuera de la planta urbana.

Con esta última exigencia introdujeron de hecho una restricción adicional no prevista legalmente, con lo que excluyeron de la posibilidad de que se instalen en ellas parques o áreas industriales a las jurisdicciones que no cuentan con tierras rurales aptas. Es el caso del Municipio de Rosario, que está casi completamente urbanizado y que tiene la mayor parte de sus superficies no edificadas destinadas a otros usos o expuestas a inundaciones (Figura 2).

La solución encontrada

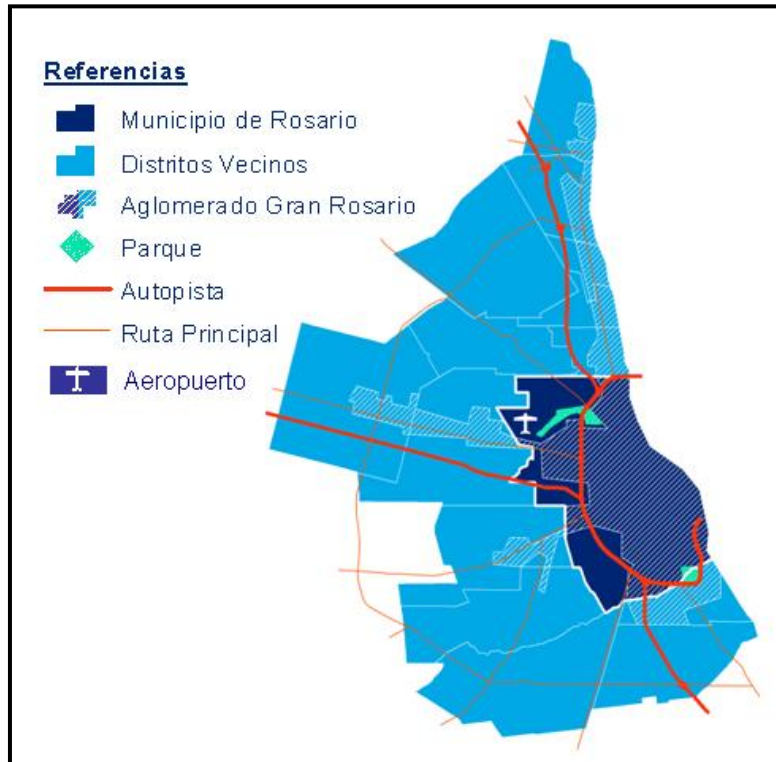
Frente a esta situación, que se prolongó durante varios años durante los cuales los industriales locales realizaron reclamaciones reiteradas y amenazaron con relocalizar sus establecimientos fuera de la ciudad (cumpliendo en ocasiones su amenaza), el Municipio introdujo en el Código Urbano (a través de la ordenanza 8.470/09) el concepto de "Polígono Industrial y/o de Servicios de Planificación Concertada", asimilable a Parque o Área Industrial.

Se estableció como restricción que sólo pueden localizarse en suelos calificados de "Distrito Industrial o Plataforma Productiva", dotados o a dotar de infraestructura, que satisfagan criterios ambientales, urbanísticos y sociales. Deben estar separados de áreas residenciales por una vía de comunicación jerárquica o calle y rodeados de servidumbres de jardín.

Asimismo, se estableció que quien los organice debe garantizar la provisión de la totalidad de la infraestructura; debe haber más de 3 empresas; sólo se admiten usos industriales y/o de servicios compatibles entre sí aunque pueden admitirse usos complementarios de manera controlada.



Figura 2



Estos espacios se clasifican en diferentes tipos por la modalidad de organización y por el promotor. Pueden ser:

- Por la modalidad de organización
 - Abiertos: con lotes frentistas a calles perimetrales públicas;
 - Cerrados: con lote frentistas a cales privadas internas e ingreso controlado;
 - Mixtos.
- Por el promotor
 - Particulares: promovidos por "emprendedor/es" privados;
 - Estatales: promovidos por la provincia o el municipio.

Dos modelos, dos criterios

Más allá de los detalles legales, la práctica de las autoridades provinciales y la normativa municipal reflejan dos criterios antagónicos en materia de localización industrial: aislamiento vs. imbricación en la trama urbana

Sin embargo, es obvio que la imbricación en la trama urbana no es posible en todas partes ni para todas las ramas industriales, pero en Rosario es posible porque existe Infraestructura apropiada para la actividad industrial en diferentes partes de la ciudad así como áreas deprimidas que no se perjudicarían y posiblemente se beneficiarían con los usos industriales del suelo.



Ventajas y Desventajas

Del modelo de aislamiento industrial: Es indudable que el modelo de aislamiento industrial tiene ventajas que lo han hecho atractivo en muchas partes, como el bajo precio de la tierra (a valor de inmuebles rurales en lugar de urbanos) y la discrecionalidad para elegir la localización y desarrollar la infraestructura "a medida". Asimismo, facilita el control de los conflictos con otros usos de la tierra, mediante la minimización de conflictos actuales si se elige adecuadamente el lugar y la prevención de conflictos futuros, al crear un "paraguas" normativo que protege a las empresas de eventuales reclamos de vecinos residenciales, por ejemplo.

Sin embargo, también tiene desventajas evidentes, como la necesidad de desarrollar la totalidad de la infraestructura y edificios, lo que implica problemas de financiamiento y demoras, así como el despilfarro de la infraestructura existente y la necesidad de generar un sistema de transporte de personal cuando este no existe. Y en situaciones donde los problemas de empleo no pueden ignorarse, un riesgo claro es el de introducir una segmentación espacial del mercado laboral que dificulte el acceso a sus lugares de trabajo de la población que eligió su localización residencial en función de las oportunidades que se ofrecían previamente.

Del modelo de imbricación industrial: Las ventajas y desventajas de este modelo son en parte simétricas, en la medida que permite aprovechar infraestructura y edificios preexistentes, utilizar el sistema de transporte urbano para el desplazamiento del personal.

Pero también puede ayudar a recuperar áreas deprimidas de la ciudad y al zonificarla legamente, ofrece a las empresas cierta seguridad jurídica contra reclamos de terceros. Y una ventaja destacable es que no fuerza una significativa reestructuración espacial del mercado de trabajo urbano.

No obstante, es indudable que las localizaciones factibles de los polígonos y plataformas industriales están muy condicionadas por el desarrollo histórico de la ciudad, crea el riesgo de que los mismos queden "encapsulados" en zonas densamente pobladas y no cancela en realidad la posibilidad de conflictos con otros usos de las tierras aledañas, que también son legales.

Interrogante final

El modelo "imbricado" responde a necesidades y posibilidades específicas de Rosario y fue desarrollado como respuesta a una situación particular, pero ¿puede ser aplicado en otros grandes aglomerados urbanos?

Referencias Bibliográficas

- Briano, Luis Esteban; Fritzsche, Federico Javier y Vio, Marcela Laura (2003). El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *EURE*, 29, 86, mayo, 109-135.
- Castagna, Alicia; Martínez, Adriana; Liendo, Mónica; Pellegrini, José Luis (2009, setiembre). *Área y Parques industriales en el Sur de Santa Fe: limitaciones y potencialidades*. 14ª Reunión Anual de la Asociación RED PYME, Santa Fe.
- Colombo, Natalia; García, Mariana; Mazzarello, Nicolás y Russo, Matías (2006). Parques Industriales en la Provincia de Santa Fe Evolución y Aspectos Actuales. *Actas de las Jornadas Anuales Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística*. Recuperado de <http://www.fcecon.unr.edu.ar/web/?q=investigacion/actasdelasjornadas>.



Gobierno de Santa Fe (s.f.). Parque Industrial Reconquista. *Información Cultural de Santa Fe*. Recuperado de <http://www.patrimoniosf.gov.ar/ver/0-156/>

Ministerio de Industria (s.f.). *Se abre un registro nacional para que parques industriales puedan acceder a aportes no reintegrables y créditos a tasa subsidiada*. Recuperado de <http://www.industria.gob.ar/?p=3760>.

Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (s.f.). Áreas y Parques Industriales. *En Foco XXI*. Recuperado de http://www.enfoco21.com.ar/p_industriales.htm

Parque Industrial de Avellaneda (s.f.). *Historia*. Recuperado de <http://piavellaneda.com.ar/piave/>