

# INTEGRAR PARA INCLUIR: “DE LA INTEGRACIÓN A LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA”

PRESENTAN LOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES QUE EL CONURBANO TIENE EN MATERIA PRODUCTIVA, EN COEXISTENCIA CON LAS FUERTES HETEROGENEIDADES QUE PERDURAN EN MATERIA DEMOGRÁFICA, ECONÓMICA Y SOCIAL.

por **EMILIANA GISANDE**. *Economista. Directora General de Desarrollo Local de Florencio Varela. Docente Universidad Nacional Arturo Jauretche.*

por **MARTÍN POLLERA**. *Economista. Secretario de Industria y Desarrollo Productivo de Florencio Varela. Docente Universidad Nacional Arturo Jauretche*

**S**emánticamente, ciertas palabras poseen significados muy parecidos. Tan parecidos que con frecuencia suelen utilizarse como sinónimos, aunque expresen matices distintos o que para realizar determinadas conceptualizaciones representen conceptos disímiles. Ya en el año 2015, con el objetivo de comenzar a delinear la planificación estratégica que la provincia de Buenos Aires debiera llevar adelante para encauzar su proceso de desarrollo, propugnábamos la distinción entre igualdad y equidad<sup>1</sup>, entendiendo por “equidad territorial” la dimensión espacial de la justicia social, que no haya rincones en la provincia que no presenten las oportunidades necesarias y suficientes para que sus habitantes desarrollen su curso de vida. En ese sentido, entendíamos que las políticas socioproductivas seleccionadas para dar contienda a los problemas estructurales de la provincia debían emanar del conocimiento territorial, de comprender tanto las oportunidades como las debilidades que cada área provincial presentara.

Pasados más de cuatro años, lejos de avanzar por el camino del desarrollo, la provincia de Buenos Aires ha retrocedido unos cuantos casilleros. Por este motivo, y reconociendo que ni el contexto económico nacional ni el internacional son los mismos de aquel entonces, nos preguntamos: *¿Cómo configurar en este nuevo escenario una versión superadora de la provincia de Buenos Aires?* Inclinos ya por la equidad territorial, afianzamos hoy la idea de propender hacia la *integración productiva* o más aún hacia la *inclusión productiva*. En primer lugar, hagamos una sutil distinción: integrar no es unificar. Sería un error aspirar a políticas productivas que busquen potenciar territorios transformándolos en un todo homogéneo, puesto que lo que se necesita es diseñar políticas que integren las diferentes realidades de nuestro territorio bonaerense. Si la inclinación es la equidad, la base la heterogeneidad y el contexto actual de exclusión, a largo plazo el objetivo de toda planificación no puede ser otro que el de la inclusión productiva. En medio de esta transición estará la integración, con elementos tales que vinculen, potencien y asemejen las oportunidades del territorio bonaerense y, sobre todo, construyan las capacidades productivas necesarias para dar el paso de la inclusión.

## 1. La provincia y sus problemas estructurales

En la provincia de Buenos Aires existen fuertes heterogeneidades, que se manifiestan en materia productiva pero también en otras dimensiones tales como la disponibilidad de recursos, la ocupación del territorio, el acceso a servicios básicos y la presencia de instituciones, por mencionar tan solo algunas.

Buenos Aires es la provincia más grande de la Argentina, en extensión y en población. Cuenta con una superficie de 307.571 kilómetros cuadrados y 15.716.942 habitantes, lo que arroja una densidad poblacional de 51 habitantes por kilómetro cuadrado, valor superado solo por CABA y Tucumán. De la población total, el 49% son varones y el 51% mujeres. Alrededor de 10 millones de habitantes conforman su población económicamente activa (PEA), con una gran participación de jóvenes de entre 15 y 30 años (24% del total poblacional).

Sin embargo, esta población se encuentra distribuida de manera heterogénea en el territorio provincial: el 70% de los habitantes radica en tan solo el 2% del territorio. Como consecuencia, se configuran subespacios no homogéneos dentro de la tradicional subdivisión interior-conurbano. Ejemplo de ello: el municipio de La Matanza tiene 1.000 veces más habitantes que el municipio de Tordillo; el partido de menor densidad es Pila con 1,1 hab./km<sup>2</sup> y el de mayor densidad, Lanús, con casi 9.000 habitantes más por kilómetro cuadrado (9.888 hab./km<sup>2</sup>).

Lo anterior, entre varios factores, puede asociarse a lo que llamamos “círculo vicioso de las heterogeneidades provinciales” generado por flujos migratorios selectivos a causa de la falta de oportunidades laborales en territorios de estructuras productivas poco industrializadas y concentradas. Vale aclarar, el carácter de la emigración es selectivo por cuanto tienden a quedarse quienes carecen de recursos y capacidades, mientras migran hacia otros destinos personas en edad activa en búsqueda de mejores empleos. Como consecuencia existen dificultades para absorber las olas migratorias en los lugares de destino, mientras que se erosiona el capital humano del territorio de origen.

La manera en la que se ocupa el territorio y las posibilidades de conseguir un puesto de trabajo encuentran un claro, aunque no obvio, correlato con la localización de las principales cadenas productivas de la provincia de Buenos Aires que determinan la estructura económica de cada subespacio. A grandes rasgos, el 98% de la producción agropecuaria se encuentra en el interior y el 75% de la actividad industrial en el Gran Buenos Aires, al tiempo que en el primero habita el 30% de los ocupados y en el segundo el 70%. Hay cadenas productivas que son intensivas en mano de obra (software),

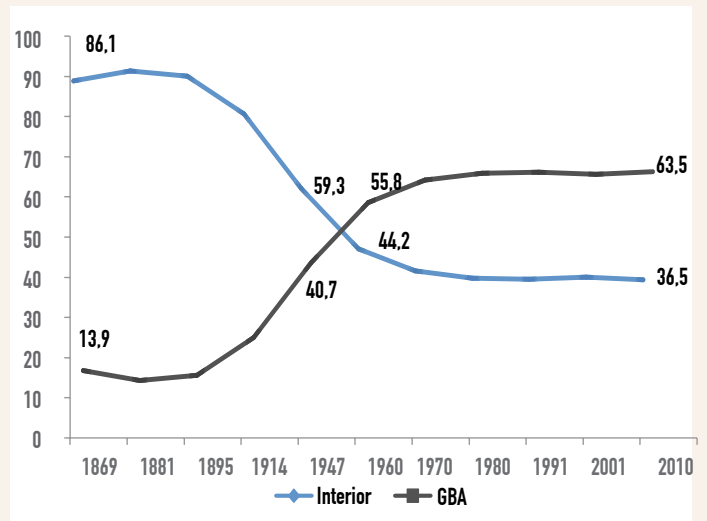
1. Ver “Hacia un Plan de Desarrollo. Equidad y Territorio” – Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y/o [https://www.simco.rafam.ec.gba.gov.ar/inicio/ver\\_pdf\\_y\\_publicaciones/5/35](https://www.simco.rafam.ec.gba.gov.ar/inicio/ver_pdf_y_publicaciones/5/35)



otras que generan mayor valor agregado (petroquímica), otras que poseen una mayor inserción internacional (soja) y algunas pocas que pueden conjugar un positivo mix de dichas particularidades pero que al no encontrarse expandidas por toda la provincia no logran generar un impacto territorial (plástico). De lo anterior puede inferirse que el impacto económico que una cadena productiva pueda tener no necesariamente transformará el territorio ni mucho menos será garantía de empleo para su población.

Conjugando demografía y producción, y a los efectos del presente artículo, destacaremos ciertas particularidades del conurbano bonaerense que, tal como veremos en adelante, hacen que la recesión económica golpee con mayor intensidad a su población. En primer lugar, es el aglomerado con mayor peso económico, poblacional y social de la provincia. Su crecimiento poblacional se encuentra por encima del promedio provincial, lo que se explica tanto por crecimiento migratorio en busca de oportunidades laborales como también por crecimiento vegetativo. Como resultado, su densidad poblacional alcanza los 2.694,8 habitantes por kilómetro cuadrado, generando problemas de congestión y saturación de los servicios públicos. Esto deviene en un escenario de vulnerabilidad social: el 59% de los hogares no posee cloacas, el 34% se encuentra sin gas de red y el 28% no tiene acceso a agua corriente.

**Gráfico 1. Evolución de la participación porcentual de la población por región en la provincia de Buenos Aires**



Fuente: Dirección Provincial de Estadística.

La búsqueda de mayores oportunidades en el conurbano no carece de fundamentos, sino que se explica por concentrarse en dicho territorio el 15% de los establecimientos productivos del país. De ese entramado productivo, el 95% del total de empresas localizadas en el conurbano son micro, pequeñas o medianas empresas (mipymes) que concentran el 70% del empleo. La participación de las mipymes es aún más elevada (99 por ciento) cuando se circunscribe el análisis a la construcción, la industria y el comercio; actividades en general mano de obra intensivas, fuertemente dependientes del mercado interno y vulnerables al ingreso de productos importados.

Tanto en lo que hace a la producción como a su localización, se visualiza que en la provincia y particularmente en el conurbano bonaerense, conviven grandes establecimientos industriales con ciertos niveles de tecnología y pequeñas y medianas empresas. Al mismo tiempo, coexisten espacios industriales planificados como pueden ser polos o parques tecnológicos y empresas disipadas que, producto de una falta de planificación y ordenamiento territorial, han quedado localizadas en zonas residenciales con las problemáticas ambientales y logísticas que eso conlleva, creando obstáculos al desarrollo y agudizando los inferiores niveles de vida de una proporción de la población.

## 2. La provincia y una perjudicial gestión

La gestión provincial replicó la lógica nacional en el territorio bonaerense, aplicando un considerable plan de ajuste en el marco de un fuerte proceso de endeudamiento, recortando por un lado las partidas “sociales y productivas”, y aumentando las afectaciones financieras, por el otro.

Como ejemplo de ello, podemos decir que tan solo observando el presupuesto 2019, el pago de la deuda pública bonaerense representa casi 2 veces el de asistencia social, 7 veces el de vivienda y 16 veces el que se destinará al Ministerio de Producción<sup>2</sup>, relación 3 veces más alta que la establecida en el presupuesto 2015. Estos números no expresan solo una decisión provincial por reasignar partidas presupuestarias, sino que transparentan un modelo de gestionar la provincia. La eliminación y/o el recorte de las herramientas productivas necesarias para dinamizar y financiar la producción son una prueba cabal de esas decisiones. Estos guarismos no son más que ilustraciones del cambio radical en materia económica y productiva. La política industrial (o antiindustrial) que el gobierno nacional llevó adelante bajo el pretexto de realizar un “shock de competitividad”, ignoró los tiempos de reconversión y transformación que los sectores pro-

### Algunas heterogeneidades provinciales:

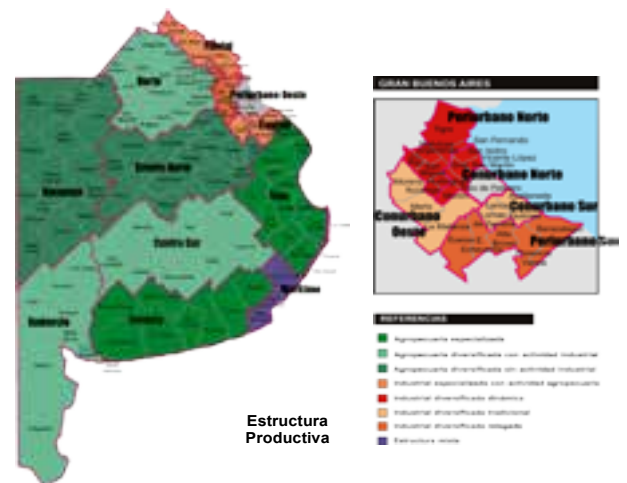
La Matanza tiene 1.000 veces más habitantes que Tordillo.

Patagones tiene 411 veces más territorios que Vicente López.

Son 15.716.942 habitantes.

El 70% se encuentra radicado en tan solo el 2% del territorio.

15 municipios concentran el 51% del PBG de la provincia.



2. Universidad Nacional de Avellaneda.

ductivos considerados “sensibles” podían tener. Y efectivamente estos sectores, que resultan ser los intensivos en capital trabajo, demostraron ser sensibles: sensibles a la apertura de importaciones, al desplome del mercado interno y al aumento de tarifas, entre otras medidas de tinte neoliberal. Asimismo, reinó una anarquía productiva en la provincia: la cartera del Ministerio de Producción estuvo acéfala durante más de 100 días, no se promovió la creación de espacios para la radicación de nuevas empresas (tan solo cinco agrupamientos industriales fueron aprobados en tres años y medio de gestión) y se profundizaron las dificultades para conseguir financiamiento productivo en un escenario de escasa participación del Banco Provincia y menor articulación entre dicha entidad y los “ministerios productivos”. No hace falta ser economista para advertir que medidas de política que privilegien lo financiero por sobre lo productivo destruyen (entre tantas cosas) la industria nacional, impactando con distinta intensidad según el territorio de la provincia del que se trate. En épocas de gobiernos neodesarrollistas, con énfasis en lo nacional y popular, la matriz productiva se expande y al concentrarse la mayor parte de la industria en el conurbano, la economía provincial logra crecer por encima de la media nacional. Contrariamente, bajo gobiernos neoliberales son los indicadores socioeconómicos del conurbano bonaerense los que más se deterioran por localizarse allí sectores como el textil, el de calzado, cueros y marroquinería y el de fabricación de muebles que son intensivos en mano de obra y con gran presencia de pequeñas y medianas empresas, tal como puede observarse en los siguientes indicadores.

En el primer trimestre de 2019 el Indicador Trimestral de la Actividad Económica de la provincia de Buenos Aires registró un descenso de 6,1% respecto del mismo período de 2018, habiendo finalizado dicho año con una caída acumulada de 3,6% respecto de 2017.

Dentro de la economía, el sector productivo más golpeado, como es de esperar en un contexto recesivo donde el mercado interno se desploma y los salarios pierden capacidad de compra, es el sector industrial. El índice provincial que mide el desempeño de dicho sector (Indicador Sintético de la Industria Manufacturera - ISIM-PBA) registró un descenso de 8,6% respecto de febrero de 2018, acumulando una baja de 9,3% durante el primer bimestre de 2019<sup>3</sup>.

Es así que la recesión golpeó con fuerza a la provincia y sobre todo al conurbano bonaerense por las características antes

mencionadas, ascendiendo la tasa de desempleo de los partidos del GBA a 12,3% en el primer trimestre de 2019 y encontrándose allí más de la mitad de los desocupados del país (52,7%). Esta tasa de desempleo de dos dígitos es de las más altas, siendo solo superada por aglomerados de la región patagónica (Ushuaia-Río Grande y Rawson-Trelew). Asimismo, se observa que la crisis económica golpea más a los jóvenes y a las mujeres, ascendiendo la tasa del desempleo en mujeres de hasta 29 años de edad al 27,5% (21,4% en el caso de varones hasta 29 años de edad). A lo anterior, debe agregarse que en general la población joven es la que también posee condiciones laborales de contratación más precarias, con mayor informalidad en mujeres.

*Dentro de la economía, el sector productivo más golpeado, como es de esperar en un contexto recesivo donde el mercado interno se desploma y los salarios pierden capacidad de compra, es el sector industrial.*

3. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/economia/industria/isim>

### 3. La provincia y un prometedor potencial

Más allá de los esfuerzos que realizará el próximo gobierno nacional por recuperar el consumo interno y la inversión, la provincia de Buenos Aires, que concentra el 35% del Valor Agregado Nacional y el 48% del Valor Agregado Industrial, tiene la oportunidad de ocupar un lugar central en la planificación del desarrollo nacional, promoviendo y direccionando la oferta productiva con una mirada estratégica, territorial y sectorial. A tal fin, como hemos mencionado al inicio de este artículo, es necesario “integrar para incluir”, integrar sectores mediante acciones concretas que aumenten la productividad y competitividad al tiempo que expandan las oportunidades laborales a lo largo y ancho del territorio bonaerense.

La provincia cuenta con recursos y capacidades productivas que hoy se encuentran desaprovechadas, por lo que no haría falta comenzar de cero sino pensar en una estrategia que nos permita recuperar los casilleros retrocedidos y avanzar hacia la versión superadora de provincia que cada bonaerense merece. No es sino mediante las siguientes propuestas que pretendemos revalorizar las capacidades endógenas de la provincia: sus recursos naturales, su tejido industrial y las múltiples herramientas disponibles para la política pública y productiva:

#### ► *Agrupamientos industriales*

El término “Agrupamientos industriales” es una generalización que refiere a diversos tipos de concentración de firmas en un determinado territorio que brinda una dotación básica de infraestructura para el desarrollo industrial, fomentando la agregación de valor y la generación de empleo local, favoreciendo la planificación urbana y las complementariedades productivas. La creación de agrupamientos persigue fundamentalmente dos objetivos: por un lado, uno de tipo urbanístico, buscando desplazar a la industria de los centros urbanos para reducir los niveles de contaminación, y por otro, uno de índole desarrollista, persiguiendo la creación de empleo mediante la generación de condiciones atractivas e incentivos de radicación a las industrias.

Se evidencia que en la provincia algunos distritos poseen 6 agrupamientos (ejemplo Berazategui) y otros municipios, ninguno, por lo que una propuesta sería otorgar financiamiento a tasa subsidiada a los municipios para que cada uno desarrolle su propio agrupamiento industrial (Unidad Modular Productiva para localidades pequeñas –UMPRO–).

#### ► *Financiamiento productivo*

Hay una enorme complejidad técnica y administrativa por la intervención de numerosos organismos provinciales que desalienta el uso de financiamiento público para la ejecución de proyectos productivos y la radicación de empresas. A tal fin, deberían destrabarse dichas barreras garantizando celeridad administrativa mediante una Plataforma Digital Empresarial que reciba y aglomere toda la documentación requerida de una empresa. Asimismo, la provincia de Buenos Aires posee varias líneas de financiamiento que operan de manera aislada sin una estrategia clara de optimización de recursos, por lo que se propone concentrar los programas de financiamiento en una única Banca de Desarrollo Productivo, con capacidad de asistencia técnica especializada en la formulación de proyectos y solicitudes de crédito. Finalmente, poner en valor al Banco Provincia como “promotor del desarrollo bonaerense” con mayor presencia territorial.

#### ► *Agencia de Capacidades Laborales*

Los jóvenes, especialmente los jóvenes del conurbano bonaerense, constituyen un grupo poblacional con serios problemas de inserción en el mercado laboral. A su vez, se advierte que la tasa de desocupación es siempre más elevada entre quienes no han finalizado los estudios secundarios. Se advierte que el mercado de trabajo cambia constantemente y por ende los perfiles laborales que demanda. La desarticulación entre la demanda laboral y la oferta laboral, es decir, empresas que necesitan determinados perfiles técnicos y no los encuentran y personas desempleadas que no encuentran un puesto acorde, abre camino para la creación de una Agencia de Capacidades Laborales que haga confluir la formación, la experiencia, las competencias técnicas y no técnicas, **transfiriendo conocimiento entre entidades académicas, el sector público y el sector productivo.**

El cambio en el mercado de trabajo abre desafíos y oportunidades que la provincia no debe dejar pasar para los jóvenes y sobre todo mujeres. La industria 4.0 exigirá, además de habilidades tecnológicas avanzadas, habilidades blandas como capacidad de resolución de problemas, pensamiento crítico, creatividad y gestión de personal. Es decir, comienza a haber mayor peso de la innovación que de la fuerza física, lo que en el futuro permitirá lograr una mayor participación de los jóvenes y, dentro de ellos, de las mujeres. Todos estos cambios deben ser previstos en un plan que contenga políticas de formación y de protección laboral –dado que, así como se crean nuevos puestos de trabajo, otros serán destruidos– y que contemple la inversión en infraestructura pública digital, que reduzca la cada vez más profunda brecha digital.



*Si la inclinación es la equidad, la base la heterogeneidad y el contexto actual de exclusión, a largo plazo el objetivo de toda planificación no puede ser otro que no sea el de la inclusión productiva.*