

## EL ÁMBITO LOCAL COMO ESCENARIO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL: EL ÁREA PORTUARIO - INDUSTRIAL DE LA PLATA

Diego Arturi (\*)  
Fabricio Gliemmo (\*\*)  
Gabriel Losano (\*\*\*)

### INTRODUCCIÓN

La implantación de un nuevo modelo económico, en el que nos encontramos inmersos, ha generado numerosos cambios en la dinámica social, económica y espacial de nuestro país. La globalización ha impactado diferencialmente en los distintos ámbitos regionales. Vemos que con la globalización los lugares son interdependientes. Esto crea una nueva situación, que solo es inteligible a partir del análisis de los grandes procesos globales, después, de los grandes procesos nacionales, y más adelante los procesos que se verifican en cada lugar. En nuestro trabajo analizaremos la influencia que está ejerciendo esta nueva fase del proceso de acumulación capitalista en la región del Gran La Plata.

Nuestro enfoque estará guiado por el modelo de desarrollo local, dado que éste aporta herramientas teóricas-metodológicas que permiten a las comunidades locales ser partícipes en el escenario global y promover su propio desarrollo. El concepto de desarrollo local implica potenciar los recursos endógenos articulándolos con el tejido productivo territorial, generando condiciones para la inserción en la economía global.

El recorte territorial del presente trabajo es el área Portuario-Industrial de La Plata, integrada, como su nombre lo indica, por el Puerto La Plata y el Polo Industrial Petroquímico, a los que hay que sumarle la Zona Franca La Plata creada en 1997 en terrenos de jurisdicción portuaria. El área en cuestión se halla enmarcada dentro del Gran La Plata, aglomeración urbana ubicada en el sudeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), y conformada por los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada. Estos tres municipios cuentan con una superficie conjunta de 1160 km<sup>2</sup> y una población de 736.000 hab. (EPH<sup>1</sup>, INDEC<sup>2</sup>; mayo 2000). Destacamos que existe una primacía del Partido de La Plata por ser sede del poder político provincial - la Provincia de Buenos Aires posee una población que ronda los 13 millones (INDEC; mayo 2000) y una superficie de 307571 km<sup>2</sup> - aportando 900 km<sup>2</sup> y 599000 hab.

### EL ESCENARIO GLOBAL

Con la globalización asistimos a un momento de la historia, en el que podemos destacar al menos dos procesos simultáneos: por un lado se ha creado un mundo único, un espacio mundial donde confluyen relaciones, interdependencias, flujos y modalidades; un ambiente propicio para que la economía y las culturas globales se muevan con total comodidad; y por otro lado una redefinición de roles en los territorios locales preexistentes, que buscan su lugar en el mundo, signados por la creciente competitividad entre países, regiones y lugares. Esto es, competencia por mantenerse dentro de las reglas de juego donde se diferencian los vencedores y vencidos. En el nuevo escenario pierde vigencia aquella geografía fragmentada; surge con gran impulso, en los últimos años, lo que M. Santos señala: "una vocación planetaria", que obliga a las regiones a realizar una introspección para poder actuar en este único sistema; aunque los lugares no pierden del todo sus características, en definitiva, su identidad.

Si caracterizamos los elementos de la globalización identificamos a los capitales financieros en un período de grandes oportunidades, casi sin barreras en su circulación; la desregulación general de los mercados financieros; la desregulación de los grandes servicios internacionales masivos: como las telecomunicaciones, transporte, etc.. Otra característica es el cambio en el modelo del proceso de acumulación – producción; este orientado hacia la flexibilización de los procesos productivos, es el

---

\*Prof. en Geografía. Adscripto. Departamento de Geografía. Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

\*\*Prof. en Geografía. Adscripto. Departamento de Geografía. Universidad Nacional de La Plata. Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica de La Plata. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

\*\*\*Lic. en Geografía. Becario de La Comisión de Investigaciones Científicas de La Provincia de Buenos Aires. Adscripto, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Prov. de Buenos Aires, Argentina.

<sup>1</sup> Encuesta Permanente de Hogares

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

denominado modelo posfordista o flexible, con características espaciales dispersas. Es el aumento de la variedad de modelos organizacionales, es el enfrentamiento de las culturas nacionales en materia de modelos de producción según su tradición cultural.

A la vez que el mundo se globaliza, se regionaliza; ante la apertura de mercados las naciones se concentran sobre sus oficios principales, en la medida que la llegada de otros capitales o empresas amenacen a las propias éstas se concentran en lo que B. Coriat llama: su "savoir faire" principal. No hay un solo modelo, si diferentes savoir-faire nacionales, los países descubren que tienen ventajas relativas que tal vez ignoraban.

En el escenario global identificamos en la vanguardia a la Tríada de Bloques: la Unión Europea, la cual posee una arquitectura institucional consolidada con sus quince países miembros, y con un sistema monetario común; el Nafta con Estados Unidos a la cabeza y el sudeste asiático, liderado por Japón, con los nuevos países industriales(NIC) muy competitivos en determinados segmentos productivos; en lo que nos atañe a nuestro trabajo el Bloque del Mercosur es el espacio en el cual la economía argentina posee vínculos más estrechos; éste bloque atraviesa hoy problemas de diversa índole, debido a las dificultades en su consolidación.

Los países latinoamericanos aparecen enmarcados en un proceso de inserción dentro de la economía global, acorde con los nuevos modelos económicos. Las políticas desarrolladas de neto corte liberal, principalmente en los años 90, pueden equipararse a la apertura y desregulación económica; privatización de las empresas públicas; inserción en un bloque regional (Mercosur); retiro hacia una actitud pasiva del estado en su actuación en los sectores productivos, aunque en este punto contrariamente posee un importante papel como facilitador de condiciones de actuación de los capitales globales, los cuales buscan optimizar sus inversiones y beneficios. Hoy dentro del paradigma neoliberal de mercado, las inversiones de capital se localizan allí donde sea conveniente invertir según la lógica del capital; los estados acompañan ese proceso, mientras centran sus esfuerzos en administrar las crisis recurrentes en los áreas económicas, políticas, sociales, comerciales que aquejan a nuestros países.

La consolidación del Mercosur y el afianzamiento de las relaciones entre Argentina y Brasil especialmente, son parte de una alianza estratégica que es compartida como política de estado.

Pero también existe una creciente ola de intercambio comercial y de inversiones entre los países miembros. Si esta tendencia fuera en el marco de una política de complementación integral y coordinada, y no como producto de una competencia que muchas veces se torna desleal, los beneficios serían mucho más positivos para el bloque. Porque se tratarían de capitales genuinos que circula internamente y no sale del bloque.

Es auspicioso no obstante la concreción de una importante cantidad de inversiones de empresas brasileñas en Argentina, así como también de empresas argentinas en Brasil. En la última década superaron los 9000 millones de dólares.

En este contexto se genera en Argentina un ámbito propicio para las inversiones privadas. Estas se orientan hacia los grandes proyectos de inversión, principalmente en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Esto se debe a que dicha aglomeración urbana presenta numerosas ventajas comparativas respecto al resto del país, las cuales se traducen en una mejor dotación de: infraestructura y equipamiento; fuerza de trabajo calificada; proveedores y consumidores de insumos, productos y servicios. Dicha aglomeración constituye en sí la cabeza nacional que lidera la inserción del país en la economía global.

De acuerdo a lo expresado por Coraggio: "...el capital tiene hoy una enorme ubicuidad, puede estar casi en cualquier región para producir para casi cualquier otra región, y puede moverse a una velocidad que guarda poca relación con los tiempos sociales o los tiempos políticos..."(Coraggio, J. L.; 1999) Las nuevas tecnologías redefinen criterios de localización prevalecientes en otras etapas. La velocidad de los cambios hace que la innovación tenga hoy un lugar destacado dentro de la competitividad, como base de diferenciación de los productos o servicios. El primer gran cambio en la organización industrial es la Globalización, el segundo gran cambio lo constituye la Innovación. Surgen sectores de producción enteramente nuevos, como son los avances en la microelectrónica, y se transforman y revitalizan otros como las telecomunicaciones; esto genera grandes cambios en cuanto a la productividad entre otros factores.

Bajo el modelo de acumulación actual, el gran capital privado se beneficia de una creciente autonomía que le permite afirmarse como protagonista principal en lo referente a las decisiones de inversión, generando una mayor descentralización de las decisiones sobre inversión-acumulación. El gran capital privado se autonomiza de las indicaciones del poder público y se desarrollan al amparo de los privilegios que le otorga el Estado.

En efecto, un actor que adquiere un rol protagónico con el proceso de liberalización económica que rige en esta última década, son los Grandes Grupos Económicos (GGE) sean éstos de origen nacional, extranjero o asociaciones de ambos. Dado que se le devuelve al mercado la condición reguladora de la economía perdida durante la etapa anterior. Pero son estos los que producen inversiones en servicios, perdiendo posiciones las empresas transformadoras de bienes.

La intensidad de las transformaciones estructurales de la economía argentina durante el último lustro supuso cambios notorios en la conformación de los grandes capitales privados. Se produce una concentración del capital, en donde los GGE quedan mejor posicionados a pesar de las crisis económicas. Azpiazu indica que *"las ventas totales de las doscientas empresas más grandes del país ascendieron, en 1995, a 73,65 mil millones de dólares, lo que representa un crecimiento del 11,3% respecto de lo facturado por ellas en 1994."* (Azpiazu, D. Op. Cit: 14). Por su parte, la revista Mercado publica un panorama similar para el año 1997. *"Las mil empresas que se incluyen en este listado suman ventas por \$111.352,5 millones, un nivel muy superior al del ranking anterior (\$96.739,9 millones)".*

La figura de enclave, es hoy una forma generalizada, pueden ser de altísima modernidad, pero en un mar de atraso y pobreza. Este fenómeno se concretiza en la creciente dualización de los espacios urbanos: Buenos Aires es prueba de ello, se encuentra un segmento de modernidad asociado al ámbito del río se la Plata en la zona de Puerto Madero con grandes inversiones de capital productivo e inmobiliarios entre otros; y otra ciudad habitada por la mayoría de la población con las necesidades básicas insatisfechas. Para los capitales esta ciudad es una elección o una posibilidad entre tantas existentes.

## **HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE DESARROLLO**

Siguiendo a Albuquerque, cuando se piensa en estrategias de desarrollo económico, normalmente se la vincula a los procesos de industrialización, urbanización y terciarización de la economía, este enfoque está asociada a la idea de modernización; y responde a un paradigma de desarrollo que desde mediados de siglo tuvo un gran impulso por parte del estado como actor principal: como inversor y planificador, protector del mercado interno o la industria nacional.

Esta estrategia llamada Desarrollista fue producto de la profundización del Proceso de Sustitución de Importaciones; así como proceso generó una contradicción aparente entre el crecimiento económico para el país y la equidad regional. Si crecía el área concentradora se ampliaba la brecha con el resto del territorio, pues el mercado esta situación no la regulaba, surgía un desequilibrio. Los planificadores se esforzaban por revertir esta situación y apuntaron hacia estrategias de concentración de inversiones en ciertos puntos del territorio, importante en este periodo la teoría de Polos de Desarrollo. Estos iban a generar beneficios en su hinterland; este enfoque corresponde a una visión convencional de desarrollo donde el aporte de capitales externos y las inversiones extranjeras son fundamentales. Esta es la denominada tesis del Derrame o Difusión del crecimiento a partir de los núcleos centrales.

Es importante diferenciar en este punto dos enfoques de desarrollo: el primer enfoque el convencional, en el cual la estrategia es el derrame de beneficios económicos desde arriba, macizando la tasa de crecimiento económico de los sectores más eficientes y modernos; y el otro enfoque asociado a la idea de Desarrollo desde las bases, el Desarrollo Local sustentado en factores económicos, sociales, culturales y territoriales; basados en la utilización de recursos endógenos, impulsados desde un conjunto de pequeñas y mediana empresas.

El rol del estado y la administración pública local pasan a tener un destacado lugar impulsando el desarrollo y sentando las bases hacia la sustentabilidad del modelo; Es en este sentido, también importante que exista una concertación de actores socioeconómicos locales. La equidad social y la sustentabilidad ambiental deben servir como guías en estos procesos, deben potenciarse las ventajas comparativas y competitivas existentes en los territorios.

En pos del discurso de desarrollo local se abandona los discursos y planes de desarrollo nacional. Las ciudades deben asumir un papel muy activo, aunque no cuentan con los recursos económicos, humanos y políticos, suficientes para enfrentar los procesos globales antes descriptos.

La postura del Banco Mundial ve a la ciudad como una empresa, la cual debe competir por el capital. Esto impulsa la necesidad de aumentar su productividad en términos de capital; lo cual, desde una visión cortoplacista, se puede lograr reduciendo los gastos que no estén ligados a la producción, como las políticas sociales, asistenciales, etc. Es aquí donde aparece o se crea la necesidad de tener un Plan Estratégico local o regional; puesto que ante la necesidad de “vender” la ciudad surgen las políticas de marketing asociadas a este plan, generalmente con un eslogan local – global. Por el contrario pensamos que el modelo de desarrollo local debe orientarse hacia un modelo socialmente equitativo donde las oportunidades de desarrollo sean atraídas por la calidad de la comunidad local en términos de nivel de vida, educación, capacidad de innovación y participación ciudadana.

Con respecto al modelo convencional de desarrollo no negamos que una fuerte entrada de capitales en una ciudad va a impactar en la generación de empleo, producción, obtención de tributos; lo cual, no asegura un desarrollo sustentable de la comunidad local. Por este motivo deben centrarse los esfuerzos en un modelo alternativo y no cortoplacista.

Es importante focalizar los esfuerzos en crear un territorio con equidad; potenciando los factores endógenos basados en los recursos humanos, institucionales, económicos, culturales y ambientales, como proceso de desarrollo sustentable en el tiempo.

## **CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO**

Si tenemos en cuenta la estructura jerárquica de la RMBA de centros y subcentros el Gran La Plata se ubica únicamente por debajo del centro principal, representado por la ciudad de Buenos Aires, y por encima de las localidades más importantes del Gran Buenos Aires. Para poder explicar este posicionamiento es necesario enumerar los factores que caracterizan y le aportan originalidad a esta microregión:

- La Plata, ciudad capital de la provincia de Buenos Aires, constituye el segundo centro político-institucional de la Argentina.
- Posee un puerto que posiciona estratégicamente al Gran La Plata sobre el frente fluvial del Río de La Plata.
- En las cercanías del puerto se encuentran el polo industrial petroquímico y la zona franca.
- Los centros universitarios y de investigación científico-tecnológica son de primer orden a nivel nacional.
- Cuenta con una fluida comunicación viaria tanto con Capital Federal como con el interior de la provincia.

Estos aspectos enumerados anteriormente generan condiciones de fertilidad territorial que se traducen en un incremento sensible de las inversiones en la microregión, aunque no necesariamente en un desarrollo local.

## **ÁREA PORTUARIO – INDUSTRIAL LA PLATA**

### *Puerto La Plata*

El Puerto La Plata ocupa una posición favorable en el marco del sistema de transporte de la Argentina. Ubicado frente a la vía navegable troncal del Río de la Plata al Océano Atlántico y a la Hidrovía Paraguay-Paraná, por la que se canaliza la mayor parte de las exportaciones argentinas, muy próximo a la Capital Federal, vinculado con el norte de la provincia y el centro del país, ofrece una elevada potencialidad para absorber en buena medida los tráficos de cargas emergentes de importantes centros de producción y consumo del interior de la provincia, del país y del Mercosur.

El puerto está emplazado sobre la margen sur del estuario del Río de la Plata a 10 km de la ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires y a 60 km vía terrestre y 37 vía fluvial de la ciudad de Buenos Aires.

La vía navegable de entrada al área portuaria está constituida por un único Canal de Acceso, sobre el cual se llevan a cabo tareas de mantenimiento del dragado, la determinante es de 28 pies con una solera de 50 metros en toda su extensión.

El puerto cuenta con sitios de atraque que conforma una longitud aproximada de 3900 metros; y de este total se encuentran concesionados a permissionarios del puerto (Repsol – YPF S.A.). La totalidad de la

Jurisdicción Portuaria (no incluye el sector industrial) se compone por 2.249 ha. de las cuales 500 ha. corresponden a espejos de agua, 460 ha a la zona exclusiva de operatoria portuaria (incluida la Refinería YPF S.A.), 700 ha a las ocupaciones militares y el resto corresponde a la denominada Isla Paulino.

La participación porcentual del transporte marítimo, respecto al comercio exterior, ha sufrido una disminución desde 1989 a 1997 pasando del 89.5% al 83.5%. Esta pérdida ha sido absorbida por el transporte por camiones, por el ferrocarril y por oleoductos, debido fundamentalmente al mayor intercambio comercial con los países limítrofes.

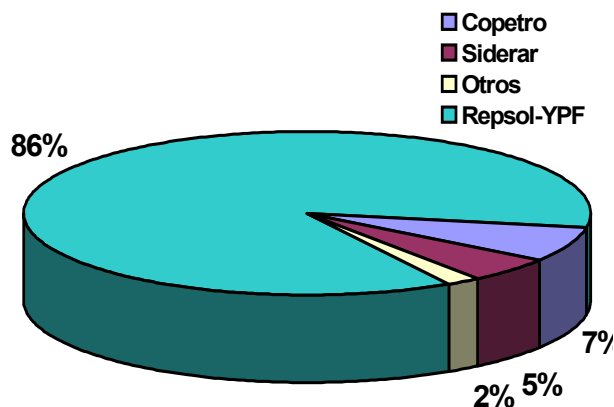
El 84% de las exportaciones del país son realizadas por buques. De este total el 82% se realiza a granel y está compuesta por cereales, oleaginosas y subproductos agropecuarios y combustibles. El 18% restante se transporta en forma containerizada o en bultos. Por el lado de las importaciones, el 86% es realizada por vía marítima. Del tonelaje total, el 21% corresponde a combustibles líquidos, notándose un alto grado de containerización del resto de la carga. (FUENTE: Compendio Estadístico de Navegación)

Los Puertos de Buenos Aires y Dock Sud capturan actualmente el 95% del tráfico total de cargas con alto valor agregado y containerizadas. De cumplirse el crecimiento esperado, el congestionamiento del área portuaria de estos puertos no podrán afrontar la cantidad de contenedores en circulación proyectada para el 2004, por lo que tendrán que ser captados por otros puertos del país. Los puertos provinciales se encuentran más orientados a la exportación que a la importación y esto es debido básicamente a que esta última se encuentra muy concentrada en Capital Federal y Dock Sud, cerca de los lugares de consumo

Tal como a ocurrido con los demás puertos provinciales, Puerto La Plata ha crecido en su operatoria, pero lo ha hecho en forma vegetativa. Es decir que los incrementos observados se deben fundamentalmente al aumento de las operaciones de las firmas que operan en él y no a que se hayan producido cambios en cuanto a la cantidad de usuarios del puerto.

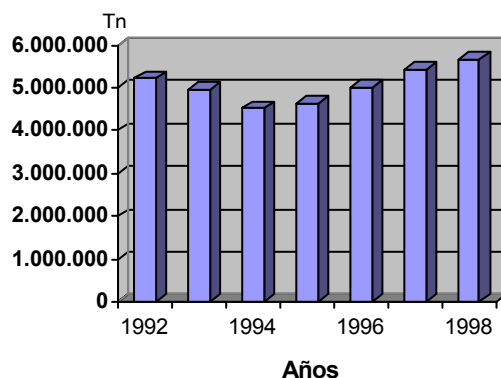
Se ha producido un escaso crecimiento de las exportaciones, que no lo ha hecho en la misma proporción que el resto de los puertos. Esto sumado a que prácticamente este puerto no recibe mercadería de importación, ha llevado a una importante pérdida en la participación del mismo en el Comercio Exterior. El estancamiento de las exportaciones se debe principalmente a que la exportación de petróleo crudo sale por otros puertos, en detrimento de la exportación de derivados de petróleo que se realizaba por el puerto local.

Cuadro N° 1: Pto. La Plata: Movimiento de Buques



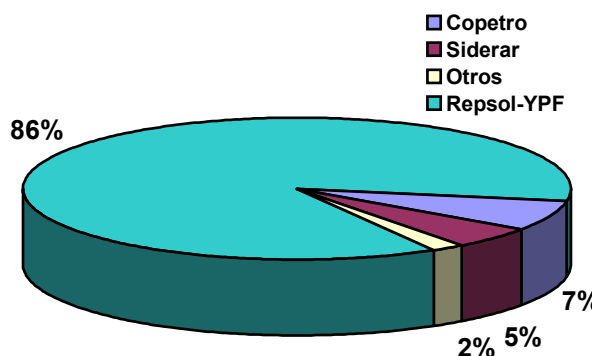
FUENTE: Compendio Estadístico de Navegación

Cuadro N° 2: Pto. La Plata: Movimiento de Mercaderías



FUENTE: Compendio Estadístico de Navegación

Cuadro N° 3: Usuarios del Pto. La Plata



FUENTE: Consorcio de Gestión Puerto La Plata

En este primer Diagnóstico de Situación, el Puerto La Plata mantiene un modelo de puerto antiguo basado en épocas en que predominó el proteccionismo, y en donde la industria obtenía ventajas de localización instalándose en el área portuaria. En efecto, por los puertos se operaba básicamente para los mercados nacionales, difícilmente podían intervenir en procesos productivos y comerciales de distintas regiones del mundo. Tenían su hinterland cautivo con escasos clientes situados en las cercanías del puerto. *“Tal situación otorgaba a los puertos cierta estabilidad y una relativa importancia con el ámbito regional y local más próximo”* (Martner Peyrelongue, C; 1999). El Puerto La Plata aún hoy se encuentra cautivo de tres empresas, siendo históricamente dependiente de una de ellas, Repsol – YPF S.A. Es decir que su rentabilidad está supeditada a esta empresa. Esta situación resulta ser la más relevante cuando se analiza el estancamiento o crecimiento vegetativo de la operatoria.

De acuerdo a lo relevado no puede esperarse en un futuro cercano cambios importantes en los movimientos de las empresas usuarias de este puerto, ya que las mismas no han previsto aumentos en la producción o desconocen sus demandas futuras. A esto debemos agregar dos temas adicionales, que también surgen del mencionado trabajo. En primer lugar Zona Franca La Plata no ha operado aún con el puerto local, si bien se espera el comienzo de las operaciones para el corriente año. En segundo lugar, del relevamiento producido, surge que no es de esperar que se generen movimientos de mercaderías provenientes de las pequeñas y medianas empresas localizadas en el aglomerado platense, dado que las mismas exportan pequeños volúmenes, en forma ocasional o discontinua, utilizando para ello el transporte automotor o Puerto Buenos Aires, dada la posibilidad de consolidar carga.

Sin embargo es factible producir en el Puerto La Plata un cambio cualitativo que modifique la inercia en que se encuentra. Este cambio debería gestarse a partir de inversiones tanto públicas como privadas necesarias para alcanzar la capacidad operativa que capte la demanda insatisfecha de servicios portuarios para movimientos de contenedores y carga general.

Por otra parte, el creciente ingreso de contenedores y vehículos a Zona Franca, es una oportunidad para que los mismos utilicen el Puerto La Plata y genere una mayor actividad en el mismo y, por consiguiente, en toda

el área en cuestión produciéndose una retroalimentación entre Puerto La Plata y Zona Franca. Pero para ello se deberá indefectiblemente adecuar sus instalaciones e infraestructura.

La capacidad operativa del Pto. Buenos Aires es de 1.200.000 TEU's<sup>3</sup> aún no fue saturada y no obstante ello, se está proyectando la ampliación del puerto; situación esta que de concretarse sería lapidario para el desarrollo del Pto. La Plata.

Si bien la provincia ha realizado una serie de inversiones (Sitio N° 9, Dragados, Balizamiento, etc.) a partir del traspaso de la administración y explotación del puerto a su cargo, puede indicarse que es notorio el mal estado que presentan los diferentes sectores operables del puerto y escasa actividad que muestra hoy la zona portuaria. La falta de grúas para operar con contenedores es uno de los principales déficit en el servicio portuario. La infraestructura de transporte poco aprovechada con algunos tráficos tradicionales (combustible, carbón y productos siderúrgicos) y eventuales (pescado y químicos), desprovistas de un ordenamiento operativo que la ubique competitivamente en el mercado del transporte regional, nacional e internacional.

Si a todo ello, se le agrega la falta de un redireccionamiento de la política de marketing y de la organización administrativa comercial, resulta fácil entender, que de mantenerse las condiciones del escenario actual, el Puerto La Plata, tendrá a corto plazo serias dificultades para su recuperación efectiva.

Las medidas adoptadas tienden a ofrecer los sitios operacionales, espacios libres, pavimentados e iluminados, al sector privado para que inviertan en infraestructura faltante como son las grúas. Lo que se pretende es desarrollar una terminal de contenedores dentro del actual Puerto La Plata, que esté integrado con la zona franca.

Resumiendo podemos señalar las siguientes ventajas y desventajas del complejo portuario platense:

Ventajas:

- Cierta privilegio en su posición geográfica como punto de transferencia de mercaderías hacia el comercio exterior del Mercosur e Hidrovía Paraná – Paraguay.
- Se encuentra situado en una de las provincias de mayor población, producción y consumo.
- Posibilidad de integración con la red vial proyectadas o en construcción: la Autopista Bs. As. – La Plata, Ruta 6 y AU Pte. Perón.
- Disponibilidad de terrenos libres sobre y próximos a los sectores operables los que posibilitan futuras ampliaciones para las fases de distribución.

Desventajas:

- Competencia: Buenos Aires y Dock Sud
- Importantes deterioros o insuficiente infraestructura
- Usos de suelo heterogéneos en jurisdicción portuaria como áreas residenciales, cultos, escuelas.
- Problemas de dominio jurisdiccional.
- Puntos de conflicto en circulaciones derivados de dimensionamientos de la infraestructura vial.

### **Zona Franca La Plata**

La Zona Franca La Plata (ZFLP) está ubicada en el partido de Ensenada, dentro del puerto de La Plata, y dispuesta en la margen izquierda del Río Santiago. Se encuentra a 60 km. del puerto de Buenos Aires, a 80 km. del aeropuerto internacional de Ezeiza, y a 8 km. de la ciudad de La Plata. La superficie concesionada es de 70 ha., y si se suma el área de reserva y el área portuaria, la extensión total es de 220 ha. El funcionamiento actual está supeditado al puerto de Buenos Aires, debido a que el puerto local aún no posee las instalaciones necesarias para la carga y descarga de mercaderías (containers). La conexión entre el puerto de Buenos Aires y la ZFLP se realiza mediante el tráfico de camiones.

Entre las principales ventajas operativas y aduaneras de una zona franca, podemos mencionar en primer lugar que la mercadería puede ingresar y permanecer por un plazo de cinco años. Mientras la mercadería está en la zona, no constituye una importación, y por lo tanto, no paga los aranceles de importación, la tasa estadística, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), ni los anticipos de IVA y ganancias. Se posterga de esta manera el pago de aranceles e impuestos hasta que la mercadería es nacionalizada.

Por otra parte, durante la estadía en la zona franca se realizan tareas como control de calidad, clasificación, división, acondicionamiento, exhibición o incluso, venta (sólo en forma mayorista). También la mercadería se puede reexportar libremente como si nunca hubiera entrado al país.

La Ley Nacional 24331 de 1994, que regula el funcionamiento del régimen de zonas francas, establece que el total de la producción industrial de dichas áreas se destine a la exportación, excepto que se trate de la fabricación de bienes de capital que no se hayan producido en el país. Esto ha creado obstáculos

---

<sup>3</sup> Un TEU es una unidad de medida equivalente a un contenedor de 20 pies.

para el establecimiento de industrias en la Zona Franca de La Plata, dándole un perfil netamente comercial.

Los actores públicos intervinientes en la zona son: la Comisión de Evaluación y Selección quien es la encargada de evaluar los proyectos que se presenten, preparar el reglamento de funcionamiento, llamar a licitación pública para la construcción y explotación de la zona franca y el Comité de Vigilancia, organismo provincial público o mixto, que representa a los municipios directamente relacionados con la zona, cuya función es supervisar las actividades del concesionario y cobrar el canon que a éste le corresponde pagar. En la provincia de Buenos Aires las funciones de la Comisión de Evaluación y del Comité de Vigilancia están reunidas en una sola institución: el Ente de Administración y Explotación.

Siguiendo en la órbita estatal, se destacan dos organismos importantes cuyo accionar influye decisivamente en el funcionamiento de las zonas francas, se trata de la Aduana y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Esta influencia la ejercen sobre todo acotando la autonomía de dichas zonas mediante reglamentaciones e impuestos, lo que provoca permanentes roces entre estas instituciones y los agentes involucrados en las zonas francas.

Los actores privados pueden catalogarse en tres grupos: el concesionario, los usuarios directos y los usuarios indirectos. El concesionario, que surge de la licitación, debe construir las obras básicas, asegurar ciertos servicios indispensables y alquilar los predios, depósitos u oficinas a los usuarios. Los usuarios que alquilan un espacio al concesionario son usuarios directos, en tanto que los clientes de éstos, que recurren a ellos para obtener el servicio de almacenamiento en la zona, son usuarios indirectos. A su vez se puede dividir a los usuarios directos entre los que brindan servicios a terceros y los que importan y exportan para sí mismos.

La ZFLP comenzó a funcionar el 2 de enero de 1997, siendo la primera zona franca habilitada en el país, presentando un incremento casi ininterrumpido en el monto de sus operaciones (ingreso y egreso de mercaderías) hasta noviembre de 1998. A partir de este momento la entrada de mercaderías sufre un leve retroceso y se estabiliza durante los primeros meses de 1999, continuando de esta manera hasta el fin de ese año, por otra parte el egreso de las mismas ha evolucionado en forma creciente (ver gráfico N° 1). En el siguiente cuadro observamos las cifras para las operaciones efectuadas en la zona franca en sus tres primeros años.

#### INGRESO Y EGRESO DE MERCADERIAS - ZONA FRANCA LA PLATA

	Ingresos (U\$S)	Egresos (U\$S)	Total (U\$S)
1997	171.093.000	90.870.000	261.963.000
1998	596.397.000	408.000.000	1.004.397.000
1999	687.000.000	667.000.000	1.354.000.000

Tomando en cuenta los meses de noviembre y diciembre de 1999, la mercadería ingresada provino de: Europa 42%, Asia 34%, EUA y Canadá 19%, y América Latina 5%.

En cuanto al destino de las mercancías egresadas es de destacar que durante el año 1999 el 95% de las mismas correspondieron a las importaciones definitivas. Es decir que casi la totalidad las mercaderías ingresó al país, y el 5% restante se reexportó, en orden de importancia a: Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil. Los porcentajes de 1997 y 1998 no difieren de estas cifras.

De acuerdo a estos datos, la ZFLP está funcionando como un centro logístico de distribución nacional, explotando la ventaja de su cercanía al mercado más grande de la Argentina. Los procesos industriales dentro de la misma son nulos. Las actividades principales llevadas a cabo por las empresas en el enclave giran alrededor del depósito, almacenamiento y venta de las mercaderías ingresadas, es decir la logística de entrada y salida. Entre dichas actividades podemos mencionar: la containerización y descontainerización, la refrigeración, el control de calidad, el fraccionamiento, el embalaje, la exposición y ventas, los servicios de posventas, la distribución nacional e internacional, etc.

De esta manera la creación de valor agregado, por parte de los 280 usuarios directos y casi 2000 indirectos, se ve circunscripta a las actividades comerciales y de servicios, como así también a las tareas de fraccionamiento y embalaje de mercaderías. La etapa de promover las exportaciones a través de la zona franca (en rigor reexportaciones) está lejana, y aún más si se trata de exportaciones industriales.

#### **Impacto de la Zona Franca La Plata en el ámbito local**

En primer lugar analizaremos si existe una transferencia de recursos, a través del pago de impuestos o de algún tipo de contribución, desde los agentes privados de la ZFLP hacia los estados nacional, provincial y municipales.



La Ley Nacional 24.331 exime a los sujetos radicados<sup>4</sup> en las zonas francas, del pago de impuestos nacionales que gravan los servicios básicos, abarcando los mismos la prestación de servicios de telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacas y desagüe. Posteriormente la Ley Provincial 11.604/95 completa la exención al eliminar de pago de impuestos y/o contribuciones provinciales que gravan los servicios básicos que se prestan en la ZFLP. Finalmente en diciembre de 1997, la Ley Provincial 12.045 desgravó a las actividades realizadas dentro de la zona, del impuesto sobre los ingresos brutos (el cual grava el 3,5% de dichos ingresos) y del impuesto de sellos.

De acuerdo a este conjunto de leyes, y a la información obtenida mediante entrevistas a informantes calificados, concluimos que dentro de la ZFLP no se aplica ningún tipo de impuesto nacional, provincial o municipal. En el caso de Ensenada, la municipalidad está intentando cobrar las tasas de servicios generales y las tasas correspondientes a la construcción, con resultados negativos hasta el momento.

En nuestra investigación sólo pudimos detectar el pago de un canon por parte del concesionario al Ente de Administración y Explotación de la ZFLP, que es un organismo descentralizado del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Según el Reglamento de Funcionamiento de la ZFLP, el canon tendrá *“como objetivo cubrir los costos de funcionamiento del Ente de Administración y Explotación de la Zona Franca La Plata, las necesidades operativas y la promoción de las actividades de la Zona Franca La Plata, en especial aquellas tendientes a afianzar la participación de las pequeñas y medianas empresas en los mercados externos”*. El monto del canon está fijado en el 2,5% de la facturación del concesionario (U\$S 10.500.000 en 1998), lo que da un total de U\$S 250.000 al año, una cifra que apenas supera el 10% del presupuesto anual del Ente, que asciende a U\$S 2.085.000, aportado por el gobierno provincial.

Hasta ahora notamos que la magnitud de los capitales privados puestos en juego no tiene relación con el grado de transferencia de recursos hacia el sector estatal. Esto cambia si tomamos en cuenta la Aduana. A través de la misma pasan todas las mercaderías que ingresan al territorio aduanero general, que como vimos anteriormente, superaron en 1999 los 630 millones de dólares. El régimen de importación establece que se apliquen sobre las mercaderías los aranceles de importación, la tasa estadística, el IVA adicional y el impuesto a las ganancias. Según el tipo de mercancías, existen diferentes porcentajes de recargos sobre el precio de origen, pero se puede calcular un incremento promedio del 65%, lo que equivaldría a unos 400 millones de dólares, que se reparten en proporciones similares entre la Dirección General de Aduanas y la DGI. Ambos son organismos descentralizados del Estado Nacional, que dependen, desde hace cinco años, de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

En cuanto a los empleos generados podemos calcular un número de 500 puestos de trabajo estables, de los cuales sólo 100 corresponden al municipio de Ensenada, representando un impacto poco significativo en el total la PEA<sup>5</sup> de la microrregión. La escasez de empleos generados en la zona franca se debe fundamentalmente al carácter comercial de la misma.

En definitiva podemos afirmar que no se observa una transferencia importante de recursos desde la zona franca hacia el ámbito local (municipios de La Plata, Berisso y Ensenada), traducida en impuestos y tasas provinciales y municipales empleos generados, crecimiento del comercio y la industria y activación del mercado inmobiliario.

### **Industrias**

El Polo Industrial es el resultado de un proceso de localizaciones industriales proveedoras de materias primas y estructurado a partir de la Refinería de Petróleo que YPF poseía en Pto. La Plata, una de las más importantes instaladas en el país por su capacidad, grado de integración y nivel de tecnología utilizado en su proceso productivo. Inaugurada en 1925 fue en paulatino crecimiento hasta convertirse en uno de los polos industriales más dinámicos de la RMBA.

Dentro de las industrias usuarias del puerto podemos mencionar:

1. COPETRO S.A.: Se localiza en Pto. La Plata – Ensenada desde 1983. Es una empresa del grupo Great Lakes Carbon Corporation, EE.UU. Produce carbón calcinado de petróleo (se utiliza para la industria metalurgia). Exporta un 70% de la producción total anual: Bahrein, Europa, Mercosur (en ese orden). Dentro del Mercosur la exportación se hace por camiones.
2. PETROKEN S.A.: Se localiza en Cno. Vergara – Ensenada desde 1992. Es una empresa conformada por YPF y Montell Polyoleins Company, EE.UU. Produce polipropileno para productos plásticos. Exporta un 30% de la producción total anual: principalmente al Mercosur. Dentro del Mercosur la exportación se hace por camiones.

---

<sup>4</sup>Los sujetos radicados comprenden: los concesionarios de las zonas francas y los usuarios directos e indirectos.

<sup>5</sup> Población Económicamente Activa

3. MALEIC S.A.: Se localiza en Cno. Humet y Gral. Mosconi – Ensenada desde 1978. Es una empresa de Ciquine Companhia Petroquímica, Brasil. Produce anhídrido maleico (se utiliza para plásticos reforzados, pinturas, lacas). Exporta un 70% de la producción total anual: Brasil principalmente, y lo hace por camión.
4. REPSOL – YPF S.A.: Se localiza en Pto. La Plata – Berisso y Ensenada desde 1925. Produce graneles líquidos (se utiliza para la industria petroquímica). Exporta un 44% de la producción total anual: Brasil, Europa y EE.UU. Dentro del Mercosur la exportación se hace por camiones.
5. SIDERAR S.A.: Se localiza en Cno. Alte. Brown – Ensenada desde 1970. Es una empresa del grupo Techint, Argentina. Produce Acero plano (se utiliza para la industria metalurgia). Exporta un 20% de la producción total anual: EE.UU., Europa, Mercosur, A. Latina. Dentro del Mercosur la exportación se hace por camiones.

Las industrias no usuarias, pero que se encuentran dentro del área, son Distribuidora de Gas Pampeana (no es industria) y Astilleros Río Santiago. Según CD de Región Capital: Polibutenos Argentina S.A. y ACO SAPIC S.A.

### Accesibilidad y Vías de Comunicación del Área Portuaria – Industrial

Respecto a la accesibilidad fluvial el Río de la Plata es poco profundo, de modo que los buques que han de navegar sus aguas, se verán obligados a utilizar los canales existentes. Esto genera problemas en el dinamismo de la operación y circulación dado que, antes de emprender la travesía, los buques deberán tener la seguridad de que no les faltará agua a lo largo de su recorrido, para lo cual no sólo deberán tener en cuenta el estado del río en el momento de iniciar la navegación, sino que también deberán efectuar la predicción de las alturas de agua para el tiempo de navegación, en base a la tendencia existente, producto de la onda de marea calculada y la influencia de los vientos.

Con respecto a la accesibilidad vial, los accesos al Área Portuario – Industrial La Plata son rutas que dentro del aglomerado platense son de circulación conflictiva dado que atraviesa zonas consolidadas con importante tránsito liviano y en algunos tramos es de un sólo carril. No posee ningún acceso por autopista, si bien está proyectado su construcción. A nivel regional la vinculación vial es mucho mejor tanto dentro de la RMBA, del interior del país, como con el Mercosur; a través de la ruta provincial N° 6 (futura autopista) con el centro y norte del país; ruta nacional N° 3, con el sur y la Autopista Bs. As – La Plata, con Capital Federal.

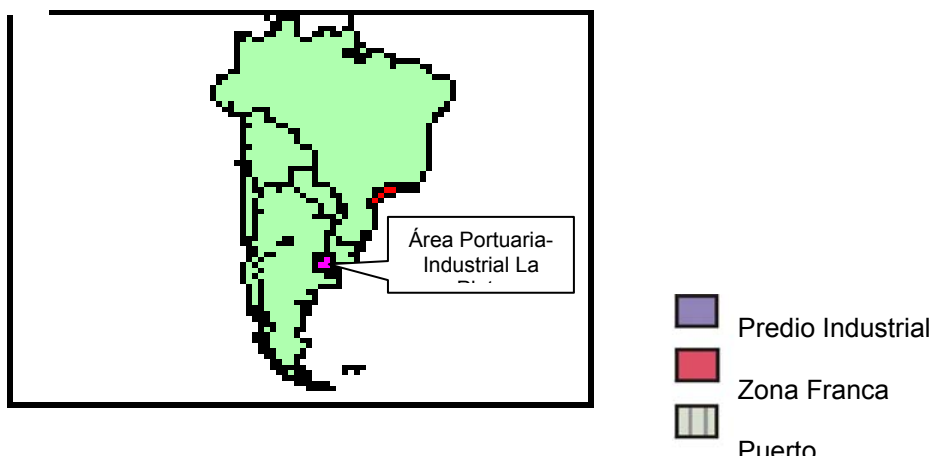
En lo referente a la red ferroviaria actualmente se la puede agrupar en dos ramales que corresponden a:

1. El ex ferrocarril Belgrano de trocha angosta que actualmente se encuentra en período de rehabilitación a cargo de la Unidad Ejecutora de Proyectos Ferroviarios Provincial; permite conectar al Área Portuaria – Industrial con la red troncal principal del norte del país, pero la capacidad de los rieles es limitada.
2. El ferrocarril Transportes Metropolitanos Roca (TMR) permite fácil conexión con las redes ferroviarias restantes que conectan así a La Plata con distintos puntos del país.

Las rutas y vías de circulación que sirven de acceso al Área Portuario – Industrial presentan problemas por mal estado y cruces tortuosos por áreas urbanizadas; no existe una conexión franca y amplia entre las localidades de Ensenada y Berisso a través del puerto y tampoco de las arterias principales con las rutas de conexión regional.

La finalización de la red caminera y ferroviaria, operada por empresas privadas, vinculará al puerto con diversas economías regionales que pueden utilizar a esta estación portuaria como alternativa para la exportación y la importación de sus insumos externos.

### Área Portuaria - Industrial de La Plata





## CONCLUSIONES

No hay un plan de desarrollo integral del Area Portuario - Industrial. Cada industria desarrolla sus propias estrategias de producción y de inserción en el mercado; El puerto intenta adecuarse al comercio global, y diversificar los clientes; la zona franca elabora sus propias estrategias siéndole indiferente hasta muy reciente la cercanía al Pto. La Plata, dado que el mayor movimiento de mercaderías es a través de los puertos de Dock Sud y Buenos Aires.

Existió desde la esfera provincial un Plan de Rejerarquización de la Región Capital (La Plata, Berisso y Ensenada), el cual contemplaba una serie de grandes inversiones en infraestructura y equipamiento. Por problemas de coyuntura política y económica este plan aún no ha sido concretado.

El Pto. La Plata es hoy un puerto de primera generación con indicios importantes de ir transitando el camino de la transformación en uno de segunda generación. Es por ello que es de suma importancia no quedarse en dicho camino mediante el trabajo de la transformación y posterior consolidación como puerto de segunda fase para así poder desarrollarlo en un centro integrado de transporte y plataforma logística para el comercio internacional, como lo son los de tercera generación. Cualquier proyecto de reactivación deberá incluir la ejecución de infraestructura e instalaciones adecuadas, la reformación de sectores, la provisión de servicios, etc. Frente al rol hegemónico que detentarán San Pablo y Buenos Aires como concentración del poder de decisión económica, política, financiera y considerando que la estrategia pasa de la sustitución de importaciones y desarrollo del mercado interno a orientarse hacia la exportación y el mercado internacional, una adecuada complementación del Pto. La Plata con el de Bs. As y Dock Sud facilitará el camino hacia la reactivación de su funcionamiento.

La zona franca presenta una escasa relación con su entorno inmediato, traduciéndose en una transferencia casi nula de recursos hacia la región del Gran La Plata. Entendemos que el modo más directo en que el enclave puede contribuir al dinamismo de la región es operar la mayoría de su tráfico de mercaderías a través del Puerto La Plata.

En conclusión, el desarrollo local basado en la potenciación de factores endógenos no está presente en la actualidad de los componentes del área de estudio. Sus lógicas de operación no contemplan una relación directa con el entorno que los alberga. Creemos, si en las ventajas comparativas del área en el marco de la integración regional que vincula a nuestra economía. Es necesario debatir, concertar y planificar el futuro rol del área, no maximizando la rentabilidad del capital sino la máxima calidad de vida de la comunidad local. Depende de la decisión de los diversos actores que componen la región, pero fundamentalmente de los Estados Provincial y Municipales involucrados, el hecho de transformar las potencialidades y las ventajas comparativas de la misma, en un desarrollo local socialmente sustentable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (1997). Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. En: cuadernos del ILPES N° 43, Santiago de Chile.
- Arturi, Diego (1999). *La Zona Franca de La Plata dentro del marco de las grandes inversiones en la microregión del Gran La Plata*. Dpto. de Geografía, U.N.L.P. Inédito.
- Azpiazu, D (1997). Las 200 mayores empresas. En Realidad Económica N° 146, IADE, Bs. As.
- Coriat, B (1997). Los desafíos de la competitividad. Seminarios intensivos de investigación. Oficina de publicaciones del CBC. UBA. Buenos Aires, Febrero.
- Coraggio, J L. (1999) Políticas de desarrollo local en Argentina: posibilidades, limitaciones y nuevos enfoques. En: ciclo de conferencias. Plan Estratégico Bahía Blanca. Bahía Blanca, diciembre.
- CEB, Centro de Estudios Bonaerense (2000). Informe de Coyuntura. Año 10, N° 84 – La Plata, enero/febrero.
- CEP, Centro de Estudios para la Producción (1998). Síntesis de la Economía Real. Secretaría de Industria, Comercio y Minería. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos N° 20, Buenos Aires, Noviembre.
- Diario La Nación. Suplementos de Comercio Exterior y transportes correspondientes a los años 1997/2000, Buenos Aires.
- Losano, Gabriel (2000). Una aproximación a las grandes inversiones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En actas Segundas Jornadas Platenses de Geografía, 13 – 15 de septiembre, Dpto. de Geografía, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Morgante, A; Vallejos, VH; Gliemmo, F. (2000) Mercosur: ¿desintegración regional? ¿tiene salida la crisis?. En actas: Segundas Jornadas Platenses de Geografía, 13 – 15 de septiembre, Dpto. de Geografía, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Plan de Rejerarquización de La Región Capital (La Plata, Berisso y Ensenada). Dirección de Asuntos Municipales, Provincia de Buenos Aires, Editado en CD, La Plata, 1998.

- Santos, M. Distinción al Dr. Milton Santos (1999). En: boletín del Centro de Estudios Alexander Von Humboldt. Año 3 n° 4. Buenos Aires, Marzo