

## **APORTES DE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA PARA COMPRENDER EL DESARROLLO PRODUCTIVO: EL CASO DE LOS AGRUPAMIENTOS INDUSTRIALES BONAERENSES**

Camila Wanda Landeyro<sup>1</sup>

ORCID 0000-0002-9634-2456

camilawanda2014@gmail.com

### **Resumen**

Este trabajo aborda el desarrollo productivo desde una perspectiva socio-jurídica crítica, focalizándose en el caso de los agrupamientos industriales de la provincia de Buenos Aires. A partir de los aportes de la sociología jurídica, se cuestiona el carácter supuestamente neutral del derecho y se analiza su papel activo en la organización de las capacidades productivas en contextos periféricos como el argentino. Lejos de concebir al desarrollo como un resultado espontáneo del mercado, se lo interpreta como un proceso atravesado por decisiones políticas, disputas de poder y estructuras jurídicas que definen -y legitiman- qué se produce, quién produce y en qué condiciones. El enfoque combina herramientas teóricas de la sociología jurídica crítica y de la economía política para indagar de forma exploratoria las tensiones que configuran las trayectorias de desarrollo. Desde esta mirada, el derecho no es un mero regulador técnico, sino un dispositivo que estructura, legitima y reproduce desigualdades territoriales, económicas y políticas.

---

<sup>1</sup>Abogada, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigadora Categoría V en temas de economía política y desarrollo productivo, UNLP. Becaria Doctoral, Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (CIC). Doctoranda en Ciencias Políticas, Universidad Nacional de San Martín. Ganadora del Premio Joven Investigador/a SASJU “Juan Carlos Agulla”, edición 2025, en la categoría Egresados/as.

*Palabras clave:* Sociología jurídica - Desarrollo productivo - Estado -  
Agrupamientos industriales -Desigualdad

**APORTES DA SOCIOLOGIA JURÍDICA PARA COMPREENDER O  
DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO: O CASO DOS AGRUPAMENTOS  
INDUSTRIAIS DA PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES**

**Resumo**

Este artigo aborda o desenvolvimento produtivo a partir de uma perspectiva sociojurídica crítica, com foco no caso dos clusters industriais na província de Buenos Aires. Com base nas contribuições da sociologia jurídica, questiona-se a suposta neutralidade do direito e analisa-se seu papel ativo na organização das capacidades produtivas em contextos periféricos como a Argentina. Longe de conceber o desenvolvimento como um resultado espontâneo do mercado, ele é interpretado como um processo influenciado por decisões políticas, lutas de poder e estruturas legais que definem — e legitimam — o que é produzido, quem produz e em que condições. A abordagem combina ferramentas teóricas da sociologia jurídica crítica e da economia política para explorar, de forma exploratória, as tensões que moldam as trajetórias de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o direito não é meramente um regulador técnico, mas um mecanismo que estrutura, legitima e reproduz desigualdades territoriais, econômicas e políticas.

*Palavras-chave:* Sociologia jurídica – Desenvolvimento produtivo – Estado –  
Agrupamentos industriais – Desigualdade

## CONTRIBUTIONS OF LEGAL SOCIOLOGY TO UNDERSTANDING PRODUCTIVE DEVELOPMENT: THE CASE OF INDUSTRIAL CLUSTERS IN BUENOS AIRES PROVINCE

### Abstract

This paper addresses productive development from a critical socio-legal perspective, focusing on the case of industrial clusters in the province of Buenos Aires. Drawing on contributions from legal sociology, it questions the supposedly neutral nature of law and analyzes its active role in organizing productive capacities in peripheral contexts such as Argentina. Far from conceiving development as a spontaneous outcome of the market, it interprets it as a process influenced by political decisions, power struggles, and legal structures that define—and legitimize—what is produced, who produces, and under what conditions. The approach combines theoretical tools from critical legal sociology and political economy to explore, in an exploratory manner, the tensions that shape development trajectories. From this perspective, law is not merely a technical regulator, but a mechanism that structures, legitimizes, and reproduces territorial, economic, and political inequalities.

*Keywords:* Legal sociology – Productive development – State – Industrial Parks – Inequality

## 1. Introducción

Este trabajo analiza el papel del derecho en el desarrollo productivo a partir del caso de los agrupamientos industriales<sup>2</sup> de la provincia de Buenos Aires, entendidos como instrumentos clave de la política industrial en contextos periféricos. El desarrollo productivo no surge espontáneamente del mercado. Es el resultado de decisiones políticas, de disputas por el poder económico, y de un derecho que organiza -y muchas veces legitima- quién produce, qué se produce y para quién. En los países periféricos como Argentina, el derecho productivo<sup>3</sup> no es solo un marco normativo que habilita inversiones: es parte constitutiva de la estructura de desigualdad productiva que atraviesa los territorios.

En la provincia de Buenos Aires, el desarrollo industrial se concentra en el norte y en algunas ciudades aisladas del interior. La matriz sigue siendo predominantemente agroexportadora, con escasas experiencias de diversificación. Casos como Tandil, Mar del Plata o Balcarce ofrecen ejemplos incipientes de diversificación de la matriz productiva. Estas trayectorias chocan con un capitalismo global que concentra el poder en corporaciones transnacionales y que, como advierte Rikap (2021), deja cada vez más atrás la pelea por industrias y estructuras productivas físicas, desplazándola por el negocio digital y la renta financiera.

---

<sup>2</sup>Los agrupamientos industriales son un instrumento de política industrial de la provincia de Buenos Aires que buscan concentrar y organizar empresas de un mismo sector o de sectores complementarios en un espacio común, con el objetivo de fomentar la producción, mejorar la competitividad y generar desarrollo local o regional. En otros países, incluso a nivel nacional o en otras provincias se denominan parques industriales.

<sup>3</sup>En este trabajo se utiliza el concepto de derecho productivo para referirse al conjunto de regulaciones jurídicas -impositivas, arancelarias, crediticias, laborales, societarias, financieras, propiedad industrial, promoción industrial, ambiental, entre otras- que inciden directamente en la estructura y dinámica del aparato productivo de un país. Estas normas configuran el entorno en el que operan las empresas, condicionan las decisiones de inversión, producción y empleo, y pueden ser diseñadas para promover o restringir determinadas actividades económicas, sectores estratégicos o modelos de desarrollo.

Por ello, en este contexto se puede plantear la siguiente pregunta: ¿vale la pena seguir intentando en el desarrollo de las capacidades productivas? En última instancia, este debate es sobre poder y soberanía. Como advierte Chang (2004), los países hoy desarrollados lo hicieron mediante fuertes intervenciones estatales, proteccionismo y subsidios, mientras que a los países periféricos se les impusieron recetas de apertura y desregulación. Aún hoy, las reglas del juego global -negociadas en espacios como el FMI o la OMC-limitan severamente el margen de autonomía de los Estados periféricos. La excepción a estas circunstancias fue el desarrollo de países del sur como los tigres del Este. Por ello pareciera que hablar de industria, modernización y transformación parecería estar remitiéndose a una vieja discusión que ya no tendría sentido en este momento (Evans, 1995; Lane, 2025).

El derecho opera como un dispositivo que establece las reglas formales de la acción estatal y estructura las relaciones entre el Estado, el capital nacional y el capital transnacional. No obstante, el comportamiento de los actores no solo moldea esas reglas formales, sino que también genera reglas informales. Los marcos normativos que regulan los agrupamientos industriales, las exenciones fiscales, las normativas ambientales o los regímenes de promoción surgen de correlaciones de fuerza entre actores, más que de un diseño técnico neutral.

Desde la perspectiva de la sociología jurídica crítica (Correas, 2022; Bourdieu, 2000; González, 2017), el derecho no es un mero instrumento técnico que regula de forma neutral el desarrollo económico. Es parte constitutiva de las estructuras que organizan los procesos de acumulación, distribución y poder. Las políticas industriales, los regímenes fiscales, las regulaciones ambientales o los marcos jurídicos de los parques industriales no son neutros: son productos de decisiones políticas, de disputas de intereses entre diferentes fuerzas.

Este trabajo se enmarca en una investigación en curso desarrollada durante el primer año del Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), en el marco de la beca doctoral otorgada por la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (CIC)<sup>4</sup>.

La investigación parte de la premisa de que el desarrollo productivo es producto de decisiones políticas mediadas por relaciones de poder económico, social y territorial. En esta primera etapa de mi beca doctoral, parte de analizar cómo interviene el derecho en la configuración de las estrategias de desarrollo productivo en contextos periféricos.

En función de este planteo, la hipótesis de trabajo sostiene que el derecho no actúa como un mero marco técnico-neutral que regula el desarrollo productivo. Los dispositivos normativos que organizan las políticas industriales tienden a ser apropiados y redefinidos por los actores económicos, reproduciendo estructuras de bajo valor agregado, concentración económica y dependencia tecnológica en los territorios periféricos (Bates, 1981).

Asimismo, se parte del supuesto de que la sola existencia de marcos normativos que fomentan la producción no garantiza su implementación efectiva ni su impacto en el desarrollo local: su activación depende, en última instancia, de los intereses, estrategias y correlaciones de fuerza entre los actores públicos y privados involucrados.

Metodológicamente, se adopta un enfoque exploratorio y descriptivo, basado en el análisis documental de fuentes normativas (leyes provinciales, ordenanzas municipales, regímenes de promoción industrial), literatura académica especializada, informes institucionales, documentos de organismos públicos y materiales producidos por actores económicos, políticos y estatales. El trabajo no pretende realizar un relevamiento exhaustivo de casos empíricos, sino avanzar en una primera aproximación conceptual que permita

---

<sup>4</sup> Esta investigación se desarrolla en el Instituto de Cultura Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, bajo la dirección del Dr. Mauro Cristeche.

problematizar el papel del derecho en la organización de las dinámicas productivas en territorios periféricos.

Es importante señalar que este trabajo incorpora un primer acercamiento a casos situados, con el objetivo de comenzar a delinear una estrategia de investigación comparativa orientada al análisis de los marcos normativos e institucionales en distintos contextos territoriales. Los casos mencionados (Tandil, Mar del Plata y Balcarce) surgen del análisis exploratorio de fuentes secundarias y permiten esbozar algunas líneas preliminares para el desarrollo de la investigación.

Este trabajo se organiza en tres bloques temáticos distribuidos en ocho apartados. El primer bloque -de carácter teórico- comprende los tres primeros apartados y presenta los aportes de la sociología jurídica al estudio del desarrollo productivo, así como la conceptualización de la política industrial y el análisis de los instrumentos que la componen. Desde una perspectiva crítica, se problematiza el rol del derecho en la configuración de las desigualdades territoriales y se aborda la gobernanza multinivel como dimensión clave de las políticas industriales.

El segundo bloque, de corte normativo e histórico, abarca los apartados quinto y sexto, donde se reconstruyen los antecedentes de los parques industriales a nivel internacional, nacional y provincial, y se examina la evolución de los marcos regulatorios que definen su implementación en la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, el tercer bloque -apartado séptimo y octavo- corresponde al análisis localizado y se describe la situación actual de los agrupamientos industriales en la provincia, con especial énfasis en la región del sudeste bonaerense. A través de un enfoque exploratorio,

se indagan las tensiones, obstáculos y disputas que atraviesan las estrategias locales de desarrollo productivo.

## **2. Entre normas y poder: claves teóricas para pensar el desarrollo industrial en clave socio-jurídica.**

La sociología nace como una disciplina orientada a comprender los grandes procesos de transformación social propios de la modernidad capitalista: la urbanización, el auge del Estado-nación, la industrialización y el conflicto de clases (Trejo & Ley, 2017). Desde sus inicios, esta ciencia se propuso intervenir en la realidad social con herramientas analíticas que permitieran comprender las formas de dominación y desigualdad que se reproducen bajo nuevas formas.

En lo relacionado al campo económico, en América latina se desarrolló dentro del campo de la sociología una línea de investigación denominada sociología del desarrollo. Desde los años 60, centró sus esfuerzos en analizar los obstáculos históricos y estructurales que impidieron a la región replicar el camino de los países centrales (Morales Martín, 2016).

La sociología del desarrollo latinoamericana se consolidó en medio de los debates y tensiones entre democracia y crecimiento económico, teniendo como principales ejes cuestiones como la dependencia, heterogeneidad estructural y reforma estructural. Sus enfoques cuestionaron las visiones lineales del progreso y denunciaron cómo las condiciones del subdesarrollo estaban ligadas a relaciones de poder desiguales tanto a nivel externo como interno. Como señala Morales Martín (2016), esta sociología se institucionalizó en organismos como la CEPAL, FLACSO e ILPES, pero también se nutrió del pensamiento crítico que intentaba articular emancipación política, justicia social y autonomía económica.

Aunque existen diferentes subcampos dentro de la sociología hay un punto común: aplicar un enfoque crítico a los fenómenos sociales, revelando cómo las estructuras de poder, los discursos hegemónicos y las instituciones reproducen desigualdades en lugar de resolverlas. Esta mirada es relevante cuando se traslada al análisis del derecho, no como un conjunto neutral de normas, sino como un campo atravesado por relaciones de fuerza, intereses económicos y disputas ideológicas.

Es aquí donde la *sociología jurídica* resulta clave para problematizar el rol del derecho en la estructuración del desarrollo. A diferencia de las visiones normativistas, que lo conciben como un conjunto técnico de reglas, este enfoque lo entiende como una práctica social situada, que refleja, reproduce y legitima relaciones de poder (Correa, 2022). Las normas no son neutrales: establecen jerarquías, autorizan conductas, delimitan derechos y configuran subjetividades. Como sostiene Sánchez (2022), el derecho funciona como discurso, acción y poder. Su estudio permite entender quiénes participan en los procesos de desarrollo, en qué condiciones y con qué efectos.

Este trabajo retoma aportes de la sociología jurídica, entendida como una disciplina que estudia las causas y los efectos de las normas jurídicas más que su mera descripción o interpretación (Correa, 2022). También se comparte la perspectiva de González (2021), quien sostiene que la sociología jurídica tiene como finalidad promover una lectura crítica y reflexiva de la realidad social a partir del desarrollo de investigaciones empíricas situadas. Su objeto de estudio es el sistema jurídico, el derecho y sus vínculos con los contextos sociales en los que se produce y se ejerce. Desde este enfoque, se asume que el contenido normativo del derecho no es ideológicamente neutral, tal como plantea Sánchez (2022).

En relación a nuestro objetivo de investigación, aporta herramientas clave para complejizar el análisis del marco institucional que regula los agrupamientos industriales. En lugar de concebir el derecho como un conjunto neutral de reglas técnicas orientadas al

desarrollo, esta perspectiva invita a observarlo como un producto social históricamente situado, condicionado por relaciones de poder y decisiones políticas que muchas veces responden a intereses particulares (Correas, 2002; Sánchez, 2019).

Es importante señalar que la literatura ofrece diferentes enfoques teóricos para comprender la complejidad del desarrollo productivo. Al menos dos de ellos resultan claramente contrapuestos. El primero, influenciado por las perspectivas neoliberales, tiende a reducir el análisis a variables exclusivamente económicas. El segundo, sostiene que los fenómenos económicos están insertos en dinámicas estructurales, sociales y políticas. Desde esta perspectiva, decisiones vinculadas a la seguridad social o al financiamiento público no pueden explicarse únicamente como el resultado de criterios técnicos (Avendaño & Figueroa, 2002).

En este trabajo entendemos que el desarrollo productivo no es un proceso técnico ni neutral, está atravesado por disputas de poder económico, político y social. La estructura productiva de un país se define a partir de decisiones políticas y, especialmente, por las reglas jurídicas que determinan quiénes participan del desarrollo y en qué condiciones. Como plantea la sociología jurídica crítica, el derecho no es un instrumento pasivo que simplemente acompaña los cambios económicos, sino que también moldea las estructuras que organizan la acumulación, la distribución y el poder (Bourdieu, 2000; Correas, 2022; González, 2017).

También es importante cuestionar la idea del Estado como actor imparcial. Lejos de ser neutral, el Estado es un espacio de disputa entre actores con intereses contrapuestos. Las decisiones sobre qué se produce, quién accede a recursos o qué territorios se priorizan están atravesadas por relaciones de poder. En esa línea, Bates (1981) muestra cómo, en países africanos, las élites agrarias y comerciales capturan al Estado para sostener sus privilegios. Por su parte, Evans (1995) distingue entre Estados depredatorios -donde las burocracias están

controladas por intereses privados (como en el caso de Zaire)- y Estados con autonomía enraizada, como Corea del Sur o Taiwán, que logran construir alianzas estratégicas con sectores productivos sin quedar subordinados a ellos.

Trejo y Ley (2017) ponen en evidencia cómo ciertas instituciones estatales están directamente enraizadas en redes criminales, como el narcotráfico, que cooptan el aparato público y distorsionan sus funciones. Este enfoque se ve ampliado por los aportes de Segato (2003), quien propone una lectura del Estado como parte constitutiva de estructuras de violencia más amplias, atravesadas por lógicas de género, clase y territorio. Segato (2003) sostiene que el Estado no solo puede fallar en garantizar derechos, sino puede ser un agente activo en la producción de desigualdad y exclusión.

Así, el Estado desde esta visión se transforma en un productor y reproductor a través de sus instituciones de exclusión, desigualdad y de violencias (Piketty, 2015).

La pregunta aquí es cómo lo hace. Pistor (2019) advierte que el Estado emplea al derecho para codificar al capital: protege activos, otorga seguridad jurídica a ciertos sectores y margina a otros. En este sentido, las reglas del juego económico no solo organizan la producción, sino que reproducen desigualdades estructurales. La economía no se encuentra aislada, sino que forma parte de esas dinámicas de exclusión y desigualdad (Luxemburgo, 1980).

Esta mirada resulta clave para pensar cómo se distribuyen -y quién captura- los instrumentos de desarrollo productivo, particularmente en regiones periféricas como el

sudeste de la provincia de Buenos Aires, donde los marcos normativos y las políticas industriales no escapan a estas disputas por el poder.

Esta perspectiva permite advertir que las *políticas de desarrollo productivo* no se diseñan ni se implementan en un vacío técnico, sino en contextos institucionales desiguales, donde algunos actores (empresas, cámaras, funcionarios) tienen mayor capacidad de incidencia que otros (cooperativas, trabajadores informales). El Estado, a través de sus normas, programas y burocracias, puede reforzar o disputar estas desigualdades.

En conclusión, comprender al derecho y al Estado como espacios atravesados por relaciones de poder enriquece el análisis de las políticas de desarrollo productivo. Esta perspectiva resulta especialmente relevante en el contexto argentino, donde los agrupamientos industriales no solo se configuran a partir de marcos normativos, sino también a través de decisiones políticas situadas que expresan disputas territoriales, económicas y sociales. En las siguientes secciones, se explorará el concepto de política industrial y se analizará la estructura del instrumento específico de los agrupamientos industriales.

### **3. La política industrial: conceptualización.**

Es importante conceptualizar la política industrial. Gran parte de las controversias academicistas, tiene que ver con las corrientes teóricas a las que adhieren los autores: estructuralismo, desarrollismo, escuela austríaca, etc. Goertz (2006) señala que los conceptos son definiciones, que, a su vez, suponen una discusión teórica, política y ontológica. Asimismo, al momento en que los científicos sociales decidimos realizar una conceptualización, realizamos una contribución sobre la forma en cómo debe entenderse y comprenderse los hechos sociales.

Al conceptualizar la política industrial, los autores intentan explicar qué rol debe tener el Estado en la economía, cómo debe ser la intervención y en definitiva, qué modelo de desarrollo adoptar. En la actualidad -especialmente luego del COVID19- dejó de ser foco de discusión si el Estado debe o no intervenir en la economía. Ahora, el nudo crítico de la discusión se da en cómo debe el Estado construir la política industrial, qué objetivos debe perseguir y qué actividades realizar. Por eso muchos autores hablan del retorno o renacimiento de la política industrial (Ilyina et al., 2024; Irwin, 2023 ; Fontana & Vannuccini, 2024; Schteingart et al., 2024).

Desde la perspectiva de la teoría liberal, la intervención estatal se justifica como un mecanismo para corregir las fallas o imperfecciones del mercado, tales como las externalidades, la provisión de bienes públicos, la incertidumbre, y la asimetría o insuficiencia de información. Esta corrección parte del supuesto de que la economía sigue una trayectoria de equilibrio subóptimo y que los agentes actúan de manera racional. Bajo este enfoque, la política industrial tendría un alcance limitado, orientándose exclusivamente a subsanar estas imperfecciones del mercado y adoptando un carácter horizontal, es decir, sin priorizar sectores o actividades específicas (Suzigan & Furtado, 2006).

De forma contraria, aquellos autores que forman parte de teorías intervencionistas -keynesianos, desarrollistas, estructuralistas- formulan que el Estado debe tener un rol activo, de liderazgo, de planificador y de asunción de riesgo en la política industrial. Estos autores, consideran que el Estado debe ir más allá de ser un mero corrector de fallas de mercado. Por medio de la política industrial el Estado debería establecer objetivos, seleccionar ganadores, asumir el riesgo que el sector privado evita.

Todas las definiciones coinciden que son acciones que el Estado implementa -junto con actores del sector empresarial, sindical, diferentes instancias de gobierno, universidades

(Carmona, 2006)- con el fin de impulsar cambios. Sin embargo, se diferencian en los objetivos que deben alcanzar, que pueden ser no económicos: social, medioambiental, seguridad, etc. (Evenett, Jakubik, & Martín, 2024; Juhász et al., 2024)

De los diferentes autores que han conceptualizado a la política industrial, considero relevante el aporte que realizó Lavarello (2017) quien define a la política industrial como

*“un conjunto de acciones e instrumentos que buscan incidir sobre la productividad de la economía nacional a partir del apoyo selectivo a ciertas actividades o sectores. La definición de industria no se limita a la manufactura, sino que comprende el conjunto de actividades que permiten la transformación de los resultados de las actividades de I+D en nuevos productos, bienes de consumo y servicios, al desempeñar el rol de correa de transmisión entre la ciencia y el consumo” (Lavarello, 2017, p. 114).*

Lavarello (2017, p. 114) incluye dentro de actividades industriales tanto a las manufactureras como a los servicios conexos, es decir “al conjunto de actividades que permiten la transformación de los resultados de las actividades de I+D en nuevos productos, bienes de consumo y servicios, al desempeñar el rol de correa de transmisión entre la ciencia y el consumo.”

Chang (2011) considera que es toda política selectiva o de focalización, es decir esta debería favorecer a determinadas industrias por sobre otras, para mejorar la eficiencia y promover el crecimiento de la productividad.

En el caso de los agrupamientos industriales -también denominados parques industriales- son instrumentos estratégicos de la política industrial que articulan distintos

niveles de gobierno y combinan diversas herramientas, como subsidios, líneas de crédito y beneficios fiscales. Su objetivo principal es dinamizar la estructura productiva, pero también cumplir una función territorial: ordenar la localización de actividades económicas e incentivar el desarrollo en zonas específicas mediante estímulos concentrados (Rodríguez Miranda et al., 2014).

A continuación, se describirán los principales instrumentos utilizados para alcanzar dichos fines.

#### **4. Los instrumentos de la política industrial:**

La política industrial implica la coordinación de múltiples instrumentos que, en un esquema federal como el argentino, se organizan en una gobernanza multinivel donde intervienen los gobiernos nacional, provincial y local, junto con diversos actores (Carmona, 2006; Lavarello, 2017).

Si bien Lavarello (2017) plantea una definición de política industrial centrada en la existencia de instrumentos que promueven la transformación productiva, su análisis se enfoca principalmente en la clasificación de dichos instrumentos según su grado de selectividad y su impacto sobre las capacidades tecnológicas de los sectores productivos. Desde esa perspectiva, identifica acciones fiscales, financieras, regulatorias y de ciencia y tecnología como elementos constitutivos de la política industrial, pero su abordaje es predominantemente conceptual y macro.

En cambio, mi aporte profundiza en la distribución de competencias y el grado de articulación necesario para implementar estos instrumentos. Para poder analizar la distribución de competencias y el grado de articulación requerido para implementar los

instrumentos de política industrial, se construyó una matriz binaria que clasifica dichos instrumentos en función de dos dimensiones:

- Nivel 1: Incluye aquellos instrumentos cuya implementación pueden interactuar -de forma aislada o conjunta- cualquiera de los tres niveles de gobierno -nacional, provincial y/o municipal-. Se trata de competencias compartidas, que exigen coordinación interjurisdiccional o pueden adaptarse territorialmente según capacidades locales.
- Nivel 2: Refiere a aquellos instrumentos que son de competencia exclusiva de uno de los niveles de gobierno por disposición legal-constitucional. En la mayoría de los casos, se trata de competencias reservadas al Estado nacional -política de defensa de la competencia- o Provincial -educativa-.

En la Tabla I el valor 1 indica la pertenencia del instrumento a ese nivel, mientras que 0 indica su exclusión. Esta codificación permite visualizar con claridad qué instrumentos requieren articulación multinivel y cuáles dependen exclusivamente de decisiones centralizadas. En el cuadro que sigue, se observa cómo buena parte de los instrumentos estructurales de política industrial en Argentina se sitúan en el Nivel 1, lo que refuerza la hipótesis de que el desarrollo productivo requiere una gobernanza multinivel activa. Ver Anexo.

En el caso de los parques industriales, se trata de una política que requiere para su aplicación la coordinación de diferentes instrumentos de nivel 1 -suelo, protección ambiental, impositiva, banca pública, educativa-, por lo que puede considerarse una política de gobierno multinivel en la que intervienen los tres niveles de gobierno.

Aunque el impulso de estos instrumentos depende de la articulación entre distintos niveles del Estado, los gobiernos locales cumplen funciones importantes. Entre ellas, la generación de suelo urbano (Del Río & Vértiz, 2025), la definición del perfil productivo del

predio industrial, la decisión sobre qué empresas se radicarán, qué servicios se brindarán, la oferta educativa que se promoverá y la formación de recursos humanos. También son clave los controles ambientales y el poder de policía ambiental que ejercen los municipios junto con la provincia.

Desde la década de 1990, la descentralización en Argentina trasladó numerosas responsabilidades al ámbito municipal, incluyendo problemas sociales y productivos (Acuña, 2008; Casalis, 2011; Cravacuore, 2016). En este contexto, los municipios dejaron de ser meros prestadores de servicios básicos -como lo establecía la Constitución bonaerense y la Carta Orgánica provincial- para asumir un rol activo en la promoción del desarrollo económico local, a través de políticas de apoyo a emprendedores, formación de recursos humanos, planificación estratégica, incubación de empresas y fomento de la economía social (Goñi, 2020; Landeyro, 2024). Sin embargo, esta expansión funcional no fue acompañada por una autonomía financiera real: los municipios siguen dependiendo de transferencias provinciales o nacionales, ya que sus recursos propios se limitan mayormente a la recaudación por tasas municipales (Cravacuore, 2016).

En este contexto, la política de agrupamientos industriales que han venido implementando los gobiernos locales constituye un caso típico de política de desarrollo local. Aunque se trata de un programa creado por la Provincia de Buenos Aires, sólo puede llevarse a cabo mediante la gestión de las comunas. Además, para poder implementarlo se requiere la interacción de diferentes actores públicos (Estado, Universidades<sup>5</sup>, organismos de investigación) y sector privado. Los casos exitosos como Silicon Valley y el Polo Tecnológico de Tandil demuestran que las Universidades tienen un rol importante en la conducción de estas interacciones (Barrios & De Angelis, 2020; Kenney & Von Burg, 2000; Ondálegui, 2001; Pique, Berbegal-Mirabent, & Etzkowitz, 2020).

---

<sup>5</sup>En el ámbito universitario operan centros especializados -como los Centros Universitarios PyMEs- dedicados al asesoramiento, la formación y la transferencia tecnológica hacia el sector privado. Sin embargo, en algunos casos, sus funciones se superponen o entran en tensión con las competencias de las áreas gubernamentales, especialmente a nivel municipal.

Aunque es un punto de vista positivo el rol protagónico de diferentes actores - especialmente municipios y universidades- esto hace que, en la provincia de Buenos Aires, existan 135 formas de pensar sobre cómo debe gestionarse y pensarse la creación de agrupamientos industriales. A continuación, se expondrá sobre los antecedentes y finalidades de este tipo de instrumentos a nivel mundial y regional.

## **5. Parques industriales: antecedentes de su creación.**

Los parques industriales surgieron en Reino Unido y Estados Unidos a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, aunque su expansión se dio después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco del modelo fordista de acumulación. Sin embargo, Sosa Morales (2003) señala que ya en 1800 se creó el primer distrito industrial planificado en Manchester, Inglaterra, por iniciativa privada. Este complejo fue diseñado estratégicamente, considerando su acceso al ferrocarril y al puerto, lo que garantizaba una infraestructura logística eficiente.

En América Latina, la adopción de esta herramienta fue más tardía y comenzó aproximadamente en la década de 1980 (Rodríguez et al., 2014; Valinotti, 2019). Los primeros parques industriales eran simplemente agrupaciones de empresas sin mayores vínculos con el entorno académico o científico. Sin embargo, entre 1950 y 1960, surgió una nueva modalidad bajo el nombre de parques científicos y tecnológicos (Adán, 2012).

Sosnovskikh (2017) menciona que los parques industriales se dividen en diferentes tipos. Dos de los más comunes que actualmente se emplean son: *científico/tecnológico* y *los eco-sustentables*.

En relación a los científicos/tecnológicos, la Asociación Internacional de Parques Científicos y Tecnológicos (IASP) los define como una organización gestionada por profesionales especializados cuyo objetivo principal es fomentar la innovación y mejorar la competitividad de las empresas y las instituciones basadas en el conocimiento (IASP, 2024).

El desarrollo de este tipo de proyectos data de la década de 1950 (Yu, Wu, Chen, Zhang, & Liang, 2023). Los parques que más se destacaron fueron el de Stanford Science Park y el de Silicon Valley, ambos ubicados en California-Estados Unidos (Sosa Morales, 2003; Adán, 2012; Yu et al., 2023).

Este fenómeno se originó gracias a la combinación de varios factores, entre ellos, la disponibilidad de terrenos por parte de una universidad, el impulso a la investigación aplicada y la promoción de la transferencia tecnológica hacia el desarrollo económico. Esto generó un entorno propicio para el crecimiento empresarial, facilitando la instalación de empresas desde el ámbito universitario.

En Europa, los parques tecnológicos comenzaron a desarrollarse en la década de 1960, destacándose el Cambridge University Science Park en Inglaterra y el Heriot-Watt University Research Park en Escocia, inaugurado en 1972. En el resto del continente europeo, la expansión de estos espacios tuvo su auge entre mediados de los años ochenta y la década de los noventa, incluyendo España. Según una encuesta de la International Association of Science and Technology Parks (IASP), alrededor del 58% de los parques científicos y tecnológicos del mundo fueron creados en ese período (Adán, 2012; Pellegrini, Castagna, Liendo & Martínez, 2011; Sosnovskikh, 2017).

En el caso de China, los parques tecnológicos comenzaron a desarrollarse en la década de 1980 con la creación de las primeras Zonas Económicas Especiales (SEZ) en

Guangdong, Fujian y Hainan. La creación de zonas industriales resultaron ser una decisión acertada para atraer inversión extranjera relacionada a la alta tecnología y la producción de bienes/servicios de alto valor. La misma decisión decidió aplicar Rusia (Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España., 2011; Sosnovskikh, 2017; Yu et al., 2023).

En el caso de América Latina, los primeros parques científicos datan de finales del siglo XX principalmente en Brasil y México. En el resto de la región, se crean a partir del año 2000 que es cuando los parques tecnológicos se incluyen en las políticas de ciencias y tecnología en toda la región. En la actualidad, este tipo de proyectos son escasos, siendo Brasil, México y en tercer lugar Argentina los países que han implementado este tipo de proyectos (Rodríguez-Pose, 2012).

En relación a la segunda categoría, es a mediados del siglo XX que surgieron los eco parques industriales o parques ecológicos. Su origen se remonta a Dinamarca, específicamente a la localidad de Kalundborg -cerca de Copenhague- donde nació el primer eco parque industrial a partir de una iniciativa espontánea de empresas con el apoyo de instituciones públicas locales (Pinzón Latorre, s.f.). Estos espacios se basan en la aplicación de principios ecológicos en la actividad industrial, combinando conceptos de ecología industrial, prevención de la contaminación y desarrollo sustentable.

En un eco parque industrial (EPI), diversas empresas comparten materias primas, servicios, productos o desechos, lo que permite mejorar la eficiencia productiva y reducir el impacto ambiental (Luján, 2003).

## **6. La situación a nivel nacional y provincial de parques industriales**

En Argentina, los primeros parques industriales surgieron en la década de 1950, pero su expansión más significativa tuvo lugar recién en la década de 1980, con la activación de parques en las provincias de La Rioja y San Juan. Durante la década de 1990, este instrumento se difundió ampliamente y, según Pellegrini et al. (2011), en jurisdicciones como San Luis, La Rioja, Tierra del Fuego, Chubut y Entre Ríos ya se contabilizaban más de un centenar de parques industriales. Sin embargo, a pesar de su proliferación, estos espacios presentaban baja ocupación del suelo, escasa especialización y estaban mayoritariamente conformados por empresas de mediano tamaño (Briano, Fritzsche & Vio, 2003; Martínez et al., 2010; Pellegrini et al., 2011).

En la actualidad, casi todas las provincias argentinas cuentan con un régimen específico para la gestión y regulación de los parques industriales, con la excepción de unas pocas. Existen al menos 15 regímenes provinciales que definen, organizan y regulan los distintos tipos de parques industriales en sus territorios<sup>6</sup>.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, los primeros parques industriales fueron creados a partir de la década del 70: Chivilcoy (1969), Olavarría (1973), Bahía Blanca (1973), Pilar (1973).

El desarrollo de los parques industriales en la provincia de Buenos Aires tuvo lugar en un contexto de fuerte intervención estatal, caracterizado por la implementación de programas orientados a descentralizar la industria, expandir la infraestructura energética y

---

<sup>6</sup> Misiones, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Tucumán, La Pampa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Neuquén.

mejorar el transporte, con el objetivo de diversificar las exportaciones (Rougier, 2014). Este período se inscribe dentro de lo que la historiografía denomina la etapa del Estado Empresario, en la que el gobierno aplicó diversas medidas de promoción y planificación para fomentar el desarrollo productivo. Entre estas medidas, se destacan: a) el impulso de industrias básicas, la explotación petrolífera y el sector automotriz; y b) la Ley de Promoción Industrial de Empresas N° 14.781, que buscaba estimular sectores estratégicos como la siderurgia, la petroquímica, la celulosa, la forestación y la pesca marítima (Odisio & Rougier, 2021; Rougier, 2014).

En este marco, el Plan Trienal 1969-1971 priorizó la creación de polos de crecimiento industrial, promoviendo la instalación del parque industrial Olavarría-Tandil y la expansión de la infraestructura vial y de las redes de interconexión eléctrica (Rougier, 2014).

Hacia finales de la década, el gobierno provincial adoptó un enfoque aún más ambicioso a través del Plan Quinquenal 1970-1974, que no sólo dio continuidad a los polos de crecimiento existentes, sino que también contempló la creación de nuevas áreas industriales. En este período, las acciones se centraron en el desarrollo del parque industrial Quequén, Mar del Plata y en estudios para la radicación de industrias alimenticias (Rougier, 2014).

Gran parte de estos proyectos quedaron desarticulados con el gobierno militar de 1976. Se dejó de lado la etapa de sustitución de importaciones y en su lugar se instaura con -violencia y reprensión estatal- el modelo neoliberal basado en la valorización financiera y en medidas de ajustes del gasto público (Basualdo, Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de martínez de hoz a macri, 2020).

## **7. El caso de la provincia de Buenos Aires: la región del sudeste bonaerense.**

### ***7. 1. La aplicación de los agrupamientos industriales en la provincia de Buenos Aires.***

La política de agrupamientos industriales en la provincia de Buenos Aires se encuentra actualmente en un momento de reactivación y consolidación, particularmente a partir de la gestión del gobernador Axel Kicillof (2019-actualidad), que retomó esta herramienta como eje para el desarrollo productivo local y regional.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el entramado jurídico que organiza el desarrollo industrial y productivo se estructura a partir de tres tipos de instrumentos principales

1) Normas que regulan a los agrupamientos industriales/parques industriales: este marco ha sufrido importantes transformaciones. En el año 1972 por Decreto Ley N°7982 se creó el primer instrumento que definía a los parques industriales como “ toda extensión de terreno subdividida y desarrollada conforme a un plan aprobado por el Poder Ejecutivo para uso de un conjunto de empresas industriales; dotada de infraestructura y servicios comunes (art. 1).” En este instrumento se le daba un rol importante desde financiar la compra de tierras, infraestructura, servicios comunes, elaborando el proyecto del parque y brindando asistencia técnica. Incluso se prevé la expropiación de tierras, lo que revela un compromiso estatal fuerte con el desarrollo productivo (art. 2 y 9).

Esta norma fue derogada por el Decreto Ley 10119/1983, que luego fue sustituida por la Ley N°13.744/2007 que se encuentra vigente en la actualidad con las modificaciones que se introdujo la norma Ley 14.792/2015.

Las modificaciones implementadas por la Ley N°13.744 y Ley 14.792 responden a la necesidad de simplificar los procesos administrativos y facilitar el acceso a los beneficios del régimen de promoción industrial.

Las categorías de agrupamientos industriales que hoy en día existen son seis: a) parques industriales, b) sectores industriales planificados, c) áreas de servicios industriales y logística, d) incubadoras de empresas, e) unidades modulares productivas y f) parques industriales pequeños y medianos. Además, según quién impulse su creación, los agrupamientos pueden ser oficiales (promovidos por el Estado), privados, mixtos o mixtos promocionales (cuando el Estado cede el inmueble bajo ciertas condiciones de inversión).

Según datos suministrados por el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica la categoría que mayormente es empleada son los Sectores Industriales Planificados y el 60% del total de los creados son con financiamiento público.<sup>7</sup>

Este programa fue acompañado de beneficios impositivos y de la creación de un programa para financiar obras para la construcción/ampliación de agrupamientos industriales.

Respecto a los beneficios impositivos, la Ley N° 13.656/2007 de la provincia de Buenos Aires estableció un régimen de beneficios impositivos orientado a promover la radicación de empresas en agrupamientos industriales reconocidos. Según los artículos 7-9,

---

<sup>7</sup>En el año 2023 se solicitó información al Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la provincia de Buenos Aires, que informó la existencia de 90 agrupamientos industriales que contaban con la autorización provincial para su funcionamiento. Sin embargo, en la página oficial de ese organismo, surge que en la provincia de Buenos Aires hay 202 agrupamientos industriales, distribuidos en 111 municipios -el 60% de ellos se encuentran en el interior, y el 40% en el AMBA. Del total sólo 95 agrupamientos cuentan con su Decreto Provincial de aprobación, lo cual garantiza que funcionan en condiciones de regularidad ambiental, hidráulica, y administrativa, y 107 tienen Disposición Previa, lo que asegura que están en condiciones de avanzar con los trámites para su regularización definitiva.

las empresas que se instalarán en estos espacios accedían a exenciones en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el Impuesto Inmobiliario, Automotor y el Impuesto de Sellos.

En 2024, esta norma fue derogada y reemplazada por la Ley N° 15.510/2024, que creó el Régimen Provincial de Inversiones Estratégicas, ampliando el alcance y exigencias del régimen anterior. Según el artículo 14 y 15, las inversiones estratégicas aprobadas pueden obtener exenciones parciales en los impuestos sobre los Ingresos Brutos, Inmobiliario y Sellos. El plazo de la exención depende de: 1. Monto de la inversión, 2. Y de diferentes factores como por ejemplo que se localicen en zonas de bajos ingresos o parques industriales (art. 15).

En la actualidad, si bien la Ley N° 15.510 derogó la Ley N° 13.656, ambas coexisten transitoriamente, ya que el artículo 27 de la Ley N° 15.510 establece que los beneficios otorgados a las empresas bajo el régimen anterior se mantienen vigentes hasta su vencimiento, respetando las condiciones originales en las que fueron concedidos.

Por otro lado, en cuanto al programa de financiamiento para agrupamientos industriales, este se denomina ArriBa Parques, creado por el Decreto 708/2021. Es una política pública orientada a promover la creación, consolidación y ampliación de agrupamientos industriales mediante la asignación de aportes no reintegrables a municipios. Estos fondos están destinados a financiar obras de infraestructura intramuros y extramuros, asistencia técnica y estudios necesarios para formalizar o expandir parques industriales.

El programa tiene como objetivos centrales fomentar el empleo local, ordenar la localización de actividades industriales, reducir impactos ambientales y potenciar economías de aglomeración, fortaleciendo la cooperación entre empresas en espacios productivos planificados.

En términos territoriales, el impacto del programa fue importante. Según datos proporcionados por el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires (2024), del total de 39 municipios beneficiados, al menos 28<sup>8</sup> se encuentran fuera del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Esto representa más del 70% de los casos, lo que permite afirmar que el programa tuvo un fuerte sesgo territorial a favor del interior bonaerense.

## 2) Normas que crean regímenes de promoción de actividades específicas:

En la actualidad algunos de los regímenes con que cuenta la provincia de Buenos Aires son:

- Ley 15.404 de Promoción e Incentivo a la Vitivinicultura Bonaerense. La misma fue reglamentada por el gobernador Axel Kicillof mediante el Decreto 517/2023. Este instrumento crea un régimen de promoción e incentivo para la industria vitivinícola en la provincia de Buenos Aires. Su objetivo es fortalecer la actividad en sus dimensiones social, económica, productiva, ambiental y cultural. La norma establece la creación del Registro Provincial de Viñedos y Bodegas y lanza la marca “Vino Buenos Aires” para identificar y posicionar los vinos bonaerenses. Esta marca deberá incluirse en el etiquetado o a través de una estampilla oficial. Además, faculta al Poder Ejecutivo a: a. Otorgar incentivos para nuevos viñedos y bodegas, b. Brindar asistencia técnica, logística y económica a productores, c. Promover la actividad mediante campañas de difusión y acuerdos con organismos públicos y privados, d. consolidar una identidad vitivinícola bonaerense, fomentar su desarrollo y facilitar el acceso a mercados y concursos nacionales e internacionales.

---

<sup>8</sup> Los municipios beneficiados fueron: Alberti, Ayacucho, Azul, Bahía Blanca, Baradero, Benito Juárez, Carmen de Areco, Castelli, Coronel Suárez, Daireaux, Ensenada, General Alvarado, General Alvear, General Belgrano, General Madariaga, General Paz, General Pinto, General Pueyrredón, Guaminí, Laprida, Mar Chiquita, Mercedes, Partido de La Costa, Roque Pérez, Saavedra (Pigüé II), San Andrés de Giles, Suipacha, Tornquist.

- Los Nodos de la Economía del Conocimiento: La provincia de Buenos Aires adhirió por Ley N° 15.339 (reglamentado por el Decreto N° 1573/2022) al RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO establecido por la Ley Nacional N° 27570/2019. Este régimen tiene como finalidad promover actividades basadas en el uso intensivo del conocimiento, el desarrollo tecnológico y la innovación, buscando fortalecer el entramado productivo y generar empleo calificado con perspectiva federal y sustentable (Ley 15.339, art. 1° y 2°). Las empresas interesadas deben inscribirse en el Registro Nodo de la Economía del Conocimiento (NECo), que opera como sistema de admisión y control del régimen (Ley 15.339 art. 4, Decreto 1573/2022;). Una vez registradas, pueden acceder a exenciones parciales del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, según el tamaño de empresa (Microempresas, Pymes, Grandes empresas). Además, el art. 12 menciona que el Poder Ejecutivo propiciará beneficios especiales en el caso de polos y/o parques y/o distritos tecnológicos, especialmente aquellos que implementen innovaciones tecnológicas o educativas, desarrollen líneas sustentables o incorporen políticas de género e inclusión, sin perjuicio de las excepciones o beneficios que establezcan los municipios. La normativa también prevé la creación del Fondo Provincial para el Impulso de la Economía del Conocimiento, financiado con lo recaudado por el impuesto no exento. Este fondo se destina a la capacitación, investigación, asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades locales y articulación con el sistema científico-tecnológico (Ley 15.339, art. 8 y 9)

## **8. Situación de agrupamientos industriales en el sudeste de la provincia de Buenos Aires.**

Este apartado presenta un acercamiento exploratorio a la situación de los agrupamientos industriales en municipios del sudeste bonaerense, como puntapié para comenzar a delinear una estrategia comparativa futura. Los ejemplos incluidos -Tandil, Mar

del Plata, Balcarce, Lobería y Necochea- surgen del análisis preliminar de fuentes secundarias no constituyen aún casos seleccionados, sino un mapeo inicial que permite identificar posibles líneas de indagación y criterios para la futura selección de casos en profundidad.

Para la construcción de este primer mapeo, la estrategia metodológica se enfoca en municipios ubicados por fuera del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), una región que abarca el 95% del territorio provincial pero que presenta una gran heterogeneidad económica y social (CEPAL, 2019; Hernández, 1996). Para reducir esa complejidad, se optó por observar de forma preliminar aquellos distritos con alto Producto Bruto Geográfico (PBG) que según datos de la Dirección Nacional de Estadística (2024)<sup>9</sup> Estos son: Tres Arroyos, General Villegas, Tandil, Lobería, Trenque Lauquen, Coronel Dorrego, Balcarce, Coronel Suárez, Necochea, Adolfo Alsina, 25 de Mayo, Azul, Pehuajó, Lincoln. Ver Anexo.

En segundo lugar, se delimitó el área de estudio considerando la zona de influencia del puerto de Quequén (hinterland), con el objetivo de analizar las experiencias e iniciativas de los gobiernos locales orientadas a promover la diversificación productiva. Esta decisión permitió acotar aún más el enfoque territorial de la investigación.

A pesar del peso agropecuario de estas comunas, los niveles de industrialización siguen siendo bajos en la región. La política de agrupamientos industriales se desarrolla en un contexto estructuralmente adverso: concentración económica, baja densidad institucional y escasa articulación entre actores estatales.

---

<sup>9</sup>Disponible en [https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=272&Itemid=290](https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=272&Itemid=290)

En los últimos años, algunos municipios -como Balcarce, Tandil- han creado clústers que son espacios que tratan de fomentar el estado local para acercar a los diferentes actores económicos con las instituciones públicas.

Balcarce y Tandil son ejemplos que ilustran experiencias incipientes de articulación territorial. En el caso de Tandil el desarrollo del sector de software (2003–2018) fue impulsado por tres actores clave: la Universidad Nacional del Centro (UNICEN), que formó talento y generó conocimiento desde la Facultad de Ciencias Exactas; el Estado municipal, que facilitó infraestructura y promovió la articulación; y el sector privado, organizado en torno a la CEPIT(Clúster Tecnológico Tandil) (Girolimo & Diez, 2023).

Balcarce por su parte, logró avanzar en la conformación de un agrupamiento agroindustrial, creado en 2013 mediante el decreto provincial N.º 697. A diferencia de otros municipios, logró atraer algunas empresas con perfil agroindustrial. Uno de los hitos más significativos fue la radicación de la empresa PROCENS, un emprendimiento que reutiliza residuos agroindustriales con larvas de mosca soldado negra. Detrás de esta experiencia está el impulso de McCain, multinacional alimentaria que opera en la zona y ha promovido esta línea de bioeconomía, centrada en la economía circular y el reciclaje de desechos del agronegocio. Si bien este tipo de iniciativas abre debates sobre sostenibilidad y escalabilidad, también revela un rol más activo del municipio junto con otros actores estatales como el INTA en la promoción de actividades con cierto valor agregado (Bruno et al., 2023; Bruno et al., 2021).

Por el contrario, en municipios como Lobería, San Cayetano, González Chávez, Necochea, el uso de los sectores industriales planificados (SIP)<sup>10</sup> sigue siendo marginal. Allí predominan emprendimientos pequeños, desconectados del aparato científico-tecnológico, que muchas veces utilizan estos predios simplemente como depósitos o galpones. Sin

---

<sup>10</sup> Es un tipo de agrupamientos industriales como se explicó en el apartado anterior.

embargo, los municipios tratan de fomentar la asociación empresarial a través de diferentes instrumentos, el más usado es la creación de clúster.

En Lobería, el Cluster AgTech fue creado recién en 2023 con apoyo del clúster de Mar del Plata, en un intento de vincular al sector tecnológico local con el agro<sup>11</sup> (Ecos Diarios, 2024). Pese a los esfuerzos, los emprendimientos radicados en el sector industrial planificado están desconectados de redes de conocimiento, y utilizan este predio como espacio de almacenamiento, con poco o escaso agregado de valor<sup>12</sup>. Esta situación se reitera en otras comunas con bajo entramado industrial dentro y fuera del SIP (Kicillof, y otros, 2019; X, 2024).

El caso de Necochea es particularmente ilustrativo de las limitaciones estructurales que enfrenta la región. A pesar de contar con un SIP desde 1989 y con el Puerto Quequén - uno de los principales nodos logísticos del país, con un hinterland de más de 4,6 millones de hectáreas fértiles- el proceso de industrialización ha sido débil.

El Sector Industrial Planificado (SIP) -en base a un relevamiento de ordenanzas municipales<sup>13</sup>- vienen funcionando desde hace varias décadas como centro de almacenamiento, o las personas que firman boletos de compraventas para adquirir un lote e instalarse, deciden finalmente rescindir la operación (Kicillof, y otros, 2019).

---

<sup>11</sup> Clúster Agtech busca acercar a los actores vinculados a la cadena de valor del AgTech (tecnología aplicada al campo) para que participen de una red colaborativa que les permita propiciar sinergias y complementariedades, y dialogar sobre sus necesidades y fortalezas para así potenciar el desarrollo de la actividad. Este tiene presencia en Córdoba y región de la Pampa Húmeda (Gobierno de la provincia de Córdoba, 2024).

<sup>12</sup> En un relevamiento realizado y que se publicó (Landeyro, 2024) se verificó a partir del relevamiento de ordenanzas dictadas por el Concejo Deliberante que era emprendimientos locales orientados al agro y de manufactura tradicional -fábrica maquinaria agrícolas, muebles, lonas, etc.-.

<sup>13</sup> Para llegar a esta conclusión se empleó el buscador <https://hcdnecochea.gob.ar/app/digesto-publico/> y se busco por palabras claves: Sector Industrial . La base de datos está conformada por ordenanzas desde el año 1987 hasta la actualidad. Hay una tendencia de boletos de compraventa que firman ciudadanos para adquirir lotes, pero que luego de unos años esos negocios jurídicos caducan por falta de pago e interés.

Esta situación ha sido reconocida por el propio ministro de Producción bonaerense -Augusto Costa- quien señaló en una entrevista que, aunque existe vinculación con el municipio, no se han presentado proyectos que permitan activar el SIP a través de programas como “Arriba Parques”, lo cual limita la posibilidad de financiamiento de obras de infraestructura necesarias (Ecos Diarios, 2024).

Sin embargo, considero que estas dificultades no responden a una ausencia de capital privado, sino a que el capital dominante en la región -vinculado al comercio de commodities- no persigue la valorización local ni invierte en infraestructura industrial. El conflicto entre el municipio de Necochea y las grandes corporaciones agroexportadoras por la tasa portuaria es una expresión contundente de estas tensiones (Landeyro, 2025).

En 2019, el municipio creó una tasa para financiar el mantenimiento de la infraestructura local vinculada al Puerto Quequén. Empresas como Cargill, Bunge, Cofco y Vicentin iniciaron acciones judiciales para bloquear la medida, alegando su inconstitucionalidad. Finalmente, en 2023, la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata falló a favor del municipio, reconociendo su potestad tributaria. Este fallo no sólo marcó un precedente legal, sino que expuso la disputa estructural entre el poder local y el capital transnacional por el control de los beneficios económicos territoriales (Basualdo & Manzanelli, 2022; Landeyro, 2025).

Comprender estas dinámicas exige algo más que una mirada estructural. Requiere analizar cómo opera el capitalismo contemporáneo en territorios periféricos. Como señalan Schneider (2013) y Rikap (2021), el capital transnacional no promueve capacidades locales ni invierte en innovación, sino que privilegia la extracción de valor y la concentración. Este patrón no es una herencia del pasado: se mantiene vigente y reproduce desigualdades en regiones como el sudeste bonaerense, donde los márgenes de decisión municipal siguen condicionados por asimetrías históricas y restricciones institucionales. Así, mientras Tandil

representa una excepción —producto de una articulación estratégica sostenida en el tiempo— la mayoría de los municipios continúan atrapados en una trampa estructural que limita sus posibilidades de promover un desarrollo más equitativo y soberano (Collier, 2007).

## **9. Reflexiones finales.**

Este trabajo intentó mostrar que el problema del desarrollo productivo en el sudeste bonaerense no radica en la falta de normas o instrumentos legales. Existen leyes, decretos, programas, beneficios fiscales e incluso financiamiento. Lo que falta es articulación e interés real del sector privado por invertir y construir territorio.

La escasa radicación de empresas en los agrupamientos industriales no es casual. El capital con capacidad económica no busca enraizarse al entramado estatal ni científico-tecnológico, sino maximizar beneficios sin asumir compromisos territoriales. Fucito (1993) plantea que, para transformar la realidad, no basta con conocer la ley: es necesario comprender cómo se crea en el territorio, con sus actores, intereses y disputas. Por eso, como señala González (2021), resulta fundamental desarrollar investigaciones situadas.

A lo largo del trabajo se evidenció que el capital opera bajo ciertas lógicas que moldean y crean el derecho a través no sólo de normas formales sino también informales. La sociología jurídica aporta herramientas para entender cómo se construyen los marcos normativos, quién los escribe, a quién benefician y a quién excluyen. Permite desarmar el mito de que las normas son neutrales y que el desarrollo es un proceso técnico. Recuerda que detrás de cada agrupamiento industrial inactivo hay decisiones políticas y relaciones de poder. El Estado, lejos de ser imparcial, puede actuar como reproductor de desigualdades o como promotor de justicia territorial.

El enfoque de Federici (2018) aporta otra clave: no hay desarrollo posible si no se piensa en el cuidado y dignidad de la vida. El capital no sólo se apropia de tierras e infraestructuras, también intenta apropiarse del tiempo, los cuerpos y las formas comunitarias de reproducción. Sin justicia ambiental ni social, la industrialización no es desarrollo: es despojo legalizado. Este es un punto que, aunque no se abordó en profundidad, merece ser incorporado: los conflictos ambientales emergen como otra dimensión de las disputas por el modelo de desarrollo.

Como mencioné al inicio, este trabajo se inscribe en el recorrido que realizo como Becaria Doctoral CIC y en mi formación como doctoranda en Ciencias Políticas. Por eso, cierro con algunas preguntas que me seguirán acompañando: ¿Es posible construir desde lo local una política industrial que distribuya no solo inversiones, sino también poder, saberes y capacidad de decisión? ¿Puede el derecho ser una herramienta para democratizar el desarrollo o seguirá al servicio del capital concentrado? ¿Cómo disputamos sentido, normativas y recursos cuando las reglas ya están escritas para que ganen los de siempre? Buscar respuestas a estas preguntas marcará mi segundo año como becaria y los primeros trazos de mi proyecto de tesis doctoral.

*Una propuesta de investigación que nace del profundo respeto y admiración hacia el trabajo con compromiso y honestidad del intendente loberense Hugo César Rodríguez. Gracias por habernos dejado a los jóvenes de este pequeño pueblo: 1. La posibilidad de que podíamos soñar en un futuro mejor; 2. la obligación de luchar porque nuestras acciones trasciendan, logren cambios y se mantenga vivo el proyecto de ciudad por el que tanto trabajaste.*

*Ni la violencia ni la injusticia lograron arrancar lo que sembraste. Con profundo amor, aquí con nosotros siempre.*

## Referencias bibliográficas

Acuña, C. (2008). La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina). *Revista CLAD. Reforma y democracia*, 103-124.

Atkinson, R. (2022). *Computer Chips vs. Potato Chips: The Case for a U.S. Strategic-Industry Policy*. Washington: Information Technology & Innovation Foundation.

Avendaño, O., & Figueroa, R. (2002). La persistente tensión entre poder y desarrollo: el problema de la redistribución. *Revista de Sociología*, 1-20. Disponible en: <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27784>.

Barrios, M., & De Angelis, I. (2020). Gestión público-privada, desarrollo en inserción internacional. El polo informático de Tandil. *Revista de Gestión Pública*.

Basualdo, E. (2020). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Basualdo, E., & Manzanelli, P. (2022). *Los sectores dominantes en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Bates, R. (1981). *Markets and States in Tropical Africa*. London: University of California Press.

Bordieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.

Bruno, M. P., Cendón, M. L., & Viteri, M. L. (2023). Estrategias de agregado de valor territorial: experiencia de bioeconomía circular en Balcarce, Argentina. *Rivar* (Santiago).

Bruno, M. P., Viteri, M. L., & Sili, M. E. (2021). El rol de las agronomías y acopios en la consolidación del modelo de agronegocios en Balcarce (200-2019). *Mundo Agrario*.

Bunge, A. (1940). *Una Nueva Argentina*. Buenos Aires: Guillermo Kraft LTDA.

Casalis, A. (2011). Desarrollo local y territorial: aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 3, N°19, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 159-175.

CEPAL. (2019). Las brechas estructurales del desarrollo de la provincia de Buenos Aires. Santiago de Chile: CEPAL.

Chang, H.-J. (2004). *Retirar la escalera*. Madrid: Catarata.

Chang, H.-J. (2011). Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation? *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 83-109.

Collier, P. (2007). *Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press.

Correa, O. (2022). La sociología jurídica. Un ensayo de definición. *Crítica Jurídica Nueva Época* (12). Disponible en: [https://criticajuridica.org/index.php/critica\\_juridica/article/view/256](https://criticajuridica.org/index.php/critica_juridica/article/view/256).

Cravacuore, D. (2016). *Gobiernos Locales en Argentina*. En D. Cravacuore (Comp.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CLAD.

Del Río, J. P., & Vértiz, F. (2025). El municipio de Daireaux como promotor urbano público. *Quid16*. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/9970/pdf>.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.

Evenett, S., Jakubik, A., & Martín, F. (2024). The return of industrial policy in data. *The World Economy*.

Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario: Críticas feministas al marxismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Ferrer, A. (2010). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fontana, O., & Vannuccini, S. (2024). How to Institutionalise European Industrial Policy (for Strategic Autonomy and the Green Transition). *Journal of Industry, Competition and Trade*. Disponible en: <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/03/WP7.24-How-to-institutionalise-European-industrial-policy-.pdf>.

Fucito, F. (1993). *Sociología del derecho: el orden jurídico y sus condiciones sociales*. Buenos Aires: Editorial Universidad.

Gariazzo, F., Parada, C., Rodríguez Miranda, A., & Troncoso, C. (2014). La herramienta “Parques industriales” y el desarrollo territorial: algunas reflexiones sobre la iniciativa en Uruguay. Documentos de Trabajo 14-02, Instituto de Economía - IECON.

Goertz, G. (2006). *Social Science Concepts. A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.

González, M. G. (2021). *Cuadernos de Sociología Jurídica*. La Plata: Edulp.

Goñi, M. J. (2020). La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario. *Revista Anales*.

Hernandez, R. D. (1996). *Un modelo de desarrollo regional*. Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Grupo Banco de la provincia de Buenos Aires.

Hora, R. (2009). *Los estancieros contra el Estado. La liga agraria y la formación del ruralismo político en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Ilyina, A., Pazarbasioglu, C., & Ruta, M. (2024). La política industrial está de vuelta, pero acertar con ella no es fácil. FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/04/12/industrial-policy-is-back-but-the-bar-to-get-it-right-is-high>

Juhász, R., Lane, N., & Rodrik, D. (2024). The New Economics of Industrial Policy. *Annual Review of Economics*.

Kenney, M., & Von Burg, U. (2000). *Institutions and Economies: Creating Silicon Valley*. En M. Kenney (Ed.), *Understanding Silicon Valley*. Stanford: Stanford University Press.

Kicillof, A., et al. (2019). Radiografía de la provincia de Buenos Aires. Crisis de un territorio en disputa. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Lane, N. (2025). Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea. *The Quarterly Journal of Economics*. Disponible en: <https://academic.oup.com/qje/advance-article/doi/10.1093/qje/qjaf025/8152916>

Landeyro, Camila Wanda. 2024. «El desarrollo local industrial y la política de agrupamientos industriales en los municipios de Lobería y Balcarce: ¿un avance hacia el derecho al desarrollo sostenible?» En *Estudios sobre el desarrollo económico provincial II : Premio Aldo Ferrer 2023* , de Yanina Verónica Busquet, Alan Cosentino, Camila Wanda Landeyro, Alan Rodolfo Laustonau y Juan Bautista Martinelli, 79-108. La Plata: Ediciones bonaerenses.

[https://estudioseconomicos.ec.gba.gov.ar/documentos/Estudios\\_desarrollo\\_economico\\_2.pdf](https://estudioseconomicos.ec.gba.gov.ar/documentos/Estudios_desarrollo_economico_2.pdf)

Landeyro, C. W. (2025). Multinacionales vs. el municipio de Necochea: la batalla legal por la tasa portuaria de Puerto Quequén. *Anales De La Facultad De Ciencias Juridicas Y Sociales De La Universidad Nacional De La Plata*, 55, e228. <https://doi.org/10.24215/25916386e228>

Lavarello, P. (2017). El (incompleto y breve) regreso de la política industrial: el caso de Argentina 2003-2015. *Revista Problemas del Desarrollo*, 109-135.

Lavarello, P. (2017). Políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

Luxemburgo, R. (1980). Introducción a la economía política. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Ministerio de Economía Argentina; CEPXXI. (2023). Informe de actividad industrial mundial. Buenos Aires: Ministerio de Economía.

Ondálegui, J. C. (2001). Parques científicos y tecnológicos: los nuevos espacios productivos del futuro. *Investigaciones Geográficas*, 95-118. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/176/17602505.pdf>

Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Pique, J. M., Berbegal-Mirabent, J., & Etzkowitz, H. (2020). The Role of Universities in Shaping the Evolution of Silicon Valley's Ecosystem of Innovation. *Triple Helix Journal*. Disponible en: <https://repositori.uic.es/handle/20.500.12328/1618>

Pistor, K. (2019). *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*. Princeton: Princeton University Press.

Rikap, C. (2021). *Capitalism, Power and Innovation. Intellectual Monopoly Capitalism Uncovered*. Oxon: Routledge.

Rodríguez-Pose, A. (2012). *Los parques científicos y tecnológicos en América Latina*. New York: BID.

Sánchez, M. (2022). Sociología jurídica: introducción y principales enfoques teóricos. *Oñati Socio Legal Series*, 536-562.

Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.

Schteingart, D., & Coatz, D. (2015). ¿Qué modelo de desarrollo para Argentina? *Boletín Informativo Techint*, 49-84.

Schteingart, D., et al. (2024). *Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI*. Buenos Aires: FUNDAR.

Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. Bernal: Prometeo.

Sosnovskikh, S. (2017). Industrial clusters in Russia: The development of special economic zones and industrial parks. *Russian Journal of Economics*.

SUZIGAN, W., & FURTADO, J. (2006). Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economía Política*, 163-185.

Trejo, G., & Ley, S. (2017). Why did drug cartels go to war in México? *Comparative Political Studies*, 1-38.

Viteri, M. L., & Bruno, M. P. (2021). Procens: Una empresa innovadora que apuesta a la Economía Circular en Balcarce. *Bioeconomía*, 52-56.

Wacquant, L. (2007). Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y Estado. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Yu, Q., Wu, Y., Chen, X., Zhang, L., & Liang, Y. (2023). Do China's National Agricultural Science and Technology Parks Promote County Economic Development? *Agriculture*.

## APORTES DE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA PARA COMPRENDER EL DESARROLLO PRODUCTIVO: EL CASO DE LOS AGRUPAMIENTOS INDUSTRIALES BONAERENSES

### Apartado 4 Los instrumentos de la política industrial

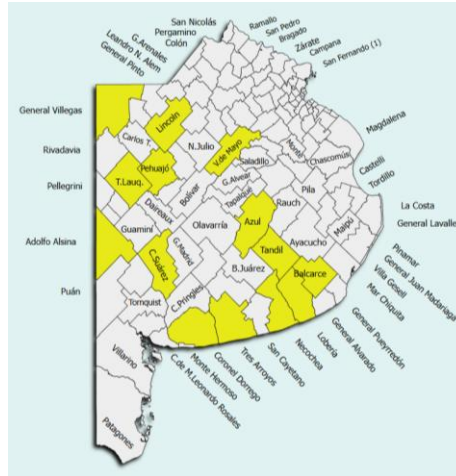
**Tabla I. Clasificación de instrumentos de política industrial según nivel de  
competencia y grado de articulación multinivel**

| Instrumento                          | Descripción                                                                                                                                                                                                                      | Nivel<br>1 | Nivel<br>2 |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| 1. Banca pública                     | Instrumento del Estado para financiar sectores estratégicos, productivos o de interés social. Puede ser implementado a nivel nacional, provincial o municipal.                                                                   | 1          | 0          |
| 2. Beneficios impositivos            | Exenciones o reducciones fiscales para promover inversión y productividad, coordinadas entre Nación y provincias. La estructura fiscal del país hace que esta función debe ser coordinada por los diferentes niveles.            | 1          | 0          |
| 3. Propiedad intelectual             | Marco legal que protege creaciones y conocimientos. Es competencia nacional y lo gestiona el INPI.                                                                                                                               | 0          | 1          |
| 4. Sistema educativo                 | Incluye la formación técnica y profesional. Su diseño requiere articulación entre Nación, provincias y municipios.                                                                                                               | 0          | 1          |
| 5. Compras públicas                  | Procedimientos estatales orientados a que el Estado emplee el poder de compra para fomentar la producción local y empleo.                                                                                                        | 1          | 0          |
| 6. Zonas Económicas Especiales       | Áreas con beneficios fiscales y logísticos para atraer inversiones y promover desarrollo territorial.                                                                                                                            | 1          | 0          |
| 7. Política científica y tecnológica | Impulsa la investigación y la vinculación entre el sistema científico y el aparato productivo.                                                                                                                                   | 1          | 0          |
| 8. Parques industriales              | Espacios con infraestructura y servicios compartidos para facilitar la radicación de empresas.                                                                                                                                   | 1          | 0          |
| 9. Política ambiental                | Normas e incentivos que promueven una producción sustentable y con menor impacto ecológico.                                                                                                                                      | 1          | 0          |
| 10. Política de suelo                | Regulación del uso y acceso a la tierra para fines productivos, con foco en el ordenamiento territorial.                                                                                                                         | 1          | 0          |
| 11. Política laboral                 | Normas que regulan las condiciones de trabajo, la formación profesional y las relaciones laborales.                                                                                                                              | 0          | 1          |
| 12. Política comercial               | Es el conjunto de decisiones y normas adoptadas por el Estado nacional para regular el comercio exterior. Incluye la definición de aranceles, cupos, acuerdos bilaterales y multilaterales, así como barreras para-arancelarias. | 0          | 1          |

|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |   |   |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|
| 13. Política de defensa de la competencia         | en el conjunto de normas y organismos encargados de prevenir y sancionar conductas anticompetitivas (como los monopolios, cárteles o abusos de posición dominante). Busca garantizar la libre competencia y el buen funcionamiento del mercado. Esta política es de competencia nacional, ejecutada principalmente a través de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.                                                                            | 0 | 1 |
| 14. Política societaria y de empresas             | Comprende el marco normativo que regula la constitución, funcionamiento, disolución y control de las sociedades comerciales. Establece las formas jurídicas habilitadas, derechos y obligaciones de socios, órganos de gobierno y responsabilidad empresarial. Esta regulación es de competencia nacional, en virtud del Código Civil y Comercial y la Ley General de Sociedades.                                                                            | 0 | 1 |
| 15. Política energética                           | Es el conjunto de estrategias adoptadas para planificar, regular y promover la producción, distribución y consumo de energía en sus diversas formas (eléctrica, gas, petróleo, renovables). A pesar de que su ejecución puede implicar coordinación con las provincias (titulares originarias de los recursos naturales), la competencia normativa y regulatoria central reside en el Estado nacional, a través de organismos como la Secretaría de Energía. | 0 | 1 |
| 16. Usuarios y consumidores                       | Esta política comprende las medidas destinadas a proteger los derechos de los consumidores, garantizar la seguridad de los productos, la información adecuada y el acceso a mecanismos de reclamo. Se regula a través de la Ley de Defensa del Consumidor (24.240), de competencia nacional, aunque su implementación también involucra organismos provinciales y municipales.                                                                               | 0 | 1 |
| 17. Regímenes de inversión                        | Incluyen los marcos normativos e incentivos diseñados para fomentar inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras. Pueden contemplar beneficios fiscales, estabilidad jurídica y promoción sectorial. Si bien el diseño de estos regímenes parte del Estado nacional, las provincias también pueden establecer regímenes complementarios en su jurisdicción.                                                                                       | 1 | 0 |
| 18. Regímenes específicos de promoción industrial | Son instrumentos diseñados para estimular el desarrollo de determinados sectores productivos o regiones a través de beneficios fiscales, financiamiento, infraestructura o asistencia técnica. Aunque pueden existir programas provinciales, los principales regímenes de promoción industrial son definidos y coordinados a nivel nacional, en el marco de una estrategia de desarrollo productivo federal.                                                 | 1 | 0 |

Fuente: Elaboración propia

## Apartado 8 Situación de agrupamientos industriales en el sudeste de la provincia de Buenos Aires.



Fuente: Paint Maps. (2025). *Gráfico de mapa de Buenos Aires.*