



# Aglomeraciones productivas y políticas públicas. Actividades y resultados

**Proyecto de Investigación  
04/V091 2014-2017**

*Aglomeraciones productivas y  
Política Pública*

**Pablo Tagliani**  
Director CURZA-UNCo

**Héctor Mario Villegas Nigra**  
Codirector CURZA-UNCo

Daniel Pedro Miñón **Asesor**  
Mauricio Álvarez **Asesor**

Integrantes del equipo:  
Daniel Jorge Miñón CURZA-UNCo  
Nilda Beatriz Herrera CURZA-UNCo  
Luis Guillermo Jócano CURZA-UNCo  
Gabriel Alberto Carusso CURZA-UNCo

## RESUMEN

El Proyecto “Aglomeraciones Productivas y Políticas Públicas” se inscribe en la línea de investigación del desarrollo económico de Río Negro. El antecedente inmediato fue el proyecto V067 dedicado a identificar y describir las aglomeraciones productivas relevantes de la provincia y el PIN que acaba de finalizar estuvo enfocado en la política pública de promoción económica. Esta temática fue estudiada desde el punto de vista de la teoría de la elección social y fue aplicado al estudio de proyectos y programas públicos aplicados en la provincia de Río Negro y al análisis de la asignación del gasto público provincial. El estudio revela que la última generación de dispositivos de política pública de promoción del desarrollo se orienta a fortalecer a las empresas productoras facilitando su capitalización, su vinculación con otros productores y el fortalecimiento de sus capacidades tecnológicas. En cambio, las políticas de carácter mesoeconómico susceptibles de enfrentar problemas tales como la subutilización de la superficie agropecuaria bajo riego, la degradación de la tierra de secano o el desequilibrio regional tienen menor incidencia en las políticas públicas ya que requieren de arreglos institucionales más amplios que involucren a los niveles nacional y provincial del estado.

**Palabras clave:** Desarrollo Económico; Políticas Públicas; Aglomeraciones Productivas.





## Introducción

**E**l Proyecto “Aglomeraciones Productivas y Políticas Públicas” se inscribe en la línea de investigación del desarrollo económico de Río Negro. El antecedente inmediato fue el proyecto V067 dedicado a identificar y describir las aglomeraciones productivas relevantes de la provincia y el PIN que acaba de finalizar estuvo enfocado en la política pública de promoción económica. Esta temática fue estudiada desde el punto de vista de la teoría de la elección social y fue aplicado al estudio de proyectos y programas públicos aplicados en la provincia y al análisis de la asignación del gasto público provincial.

La primera etapa de la investigación estuvo destinada al uso de información secundaria para describir el objeto de estudio y actualizar los conocimientos de la teoría de elección social, de políticas públicas y del marco normativo del desarrollo económico. La tarea fue organizada distinguiendo objetivos e instrumentos de la política pública de desarrollo.

Dentro del primer aspecto se consideró el estudio de los mandatos de la Constitución Nacional en materia de desarrollo económico, el debate de la descentralización de las funciones del estado, la participación ciudadana en la fijación de las políticas y la cuestión de la elección social de posibles trayectorias de desarrollo económico.

En lo que hace a los instrumentos, se investigaron el régimen de federalismo fiscal efectivo de la Argentina, el gasto público en servicios económicos ejecutado por el gobierno de Río Negro y se evaluaron programas de gobierno vinculados con la materia de estudio, tales como el Programa de Desarrollo de la Patagonia (PRODERPA), el Programa Cluster de Frutos Secos de Norpatagonia y el Programa Post-emergencia.





La segunda etapa del proyecto se orientó a la elaboración de información primaria vinculada con la temática y el análisis de las políticas de desarrollo provincial.

## Actividades

Los resultados de la primera etapa de la investigación se difundieron a través de tres canales principales: la organización de las Jornadas Desarrollo, Territorio y Políticas públicas; la edición de libros; la participaron en Reuniones Académicas y publicación de artículos en revistas científicas. A continuación, se considera cada uno de los mencionados.

Las Jornadas Desarrollo, Territorio y Políticas Públicas se organizaron en el marco de la Semana de la Capitalidad de Viedma por el PIN V091 y el Proyecto de Extensión Universidad y Desarrollo Territorial. Las mismas contaron con el aval del Consejo Directivo del CURZA y fueron declaradas de interés municipal por el Concejo Deliberante de Viedma. Las reuniones acontecieron los días 27, 28 y 29 de octubre de 2015. Se constituyeron alrededor de tres ejes: Provincia de Río Negro, Región Atlántica y Políticas Públicas. Expusieron sus ponencias, investigadores del CURZA, de la Universidad de Río Negro (UNRN), de INTA y funcionarios gubernamentales. Las principales notas que pueden extraerse de las jornadas son las siguientes:

- El crecimiento verificado en la posconvertibilidad en Río Negro no logró disminuir en forma significativa las desigualdades regionales.
  - La gestión de las áreas de riego y de las actividades productivas deberían orientarse al uso eficiente del recurso con el objeto de aumentar la producción y de atender a la necesidad de administrar cuidadosamente el uso del agua.
1. Se sugiere la implementación de dispositivos de política pública que orienten la actividad productiva de la meseta de la región sur para evitar el deterioro





de los suelos y la migración de la población.

2. En la etapa de la posconvertibilidad se observa una nueva modalidad de gestión de la empresa agropecuaria denominada “nueva ruralidad” acompañada por dispositivos de políticas públicas que se orientan a subsidiar la adquisición de bienes de capital o reparar daños causados por accidentes climáticos.

3. En la Provincia se implementan una serie amplia de programas, especialmente en el sector agropecuario, llevado adelante por varias instituciones destinados a promover las capacidades de los productores en lo referente al capital físico, social y cultural.

4. El régimen de federalismo fiscal de Argentina se puede conceptualizar como coercitivo en el sentido de que la recaudación de impuestos y las decisiones de gasto se hallan sensiblemente centralizadas. En esa línea, el gasto provincial en promoción económica se destina, principalmente, al mantenimiento de la infraestructura existente y a la ejecución de planes nacionales de asistencia a productores agropecuarios.

Además de las Jornadas referidas, la tarea de investigación se divulgó a través de ponencias presentadas en diversas reuniones académicas tales como el Coloquio Internacional del IIPAF (UNC), X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales (UBA); Congreso Argentino de Horticultura, Jornadas de Investigadores en Economía Regional (CEUR); Jornadas de la Red de Economías Regionales del Plan Fénix (UBA) y las primeras Jornadas de Desarrollo de la Patagonia (Universidad San Juan Bosco) y las Jornadas de Investigación y extensión del CURZA.

La segunda etapa de la tarea de investigación incluyó el siguiente listado de actividades:

a) Se estudiaron complejos económicos agropecuarios desde el punto de vista de la aplicación de políticas públicas. En ese sentido deben mencionarse las cadenas de valor, ovino, caprina y de maíz. Los resultados de los estudios quedaron





expresados en ponencias presentadas en la Reunión Anual AAEA- 5° Congreso Regional de Economía Agraria – Simposio IAAE Talca (Chile). 17,18 y 19 de octubre de 2017.

b) Se estudió el desarrollo del valle inferior del río Negro desde la perspectiva de la innovación y nueva ruralidad. Dentro de esta línea de trabajo se colabora con la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial Provincia de Río Negro, realizado en el marco del Programa PRODERIS del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Río Negro del cual participa el codirector del proyecto Héctor M. Villegas Nigra. El trabajo se presentó en las Jornadas Patagónicas de Políticas y Gestión Pública 26 y 27 de septiembre de 2017.

c) Estimación de indicadores de desarrollo regional. El PIN realizó esta tarea en el marco de los acuerdos entre el CURZA y el Municipio de Viedma por un lado y con la Secretaria de Planificación de Río Negro por otro. En el primer caso se realizó una encuesta a empresas radicadas en el parque industrial de Viedma: la temática de la encuesta incluyó recursos humanos, construcción de capacidades de innovación, factores de localización, vinculaciones y relación con políticas públicas. La encuesta se halla publicada en las páginas web del CURZA ([curzanet.com](http://curzanet.com)) y de la Dirección de Estadística de la Provincia de Río Negro. Por otra parte, se estimó el Valor Agregado del departamento Adolfo Alsina y una base de datos con indicadores económicos del citado departamento. En el segundo caso se realizó una estimación de un Indicador de actividad Económica de Río Negro para el periodo 2004-2016, utilizando la metodología de estimación del Producto Geográfico Bruto (PGB). Dichos trabajos se hallan alojados en las páginas web de los organismos respectivos. Por otra parte, sobre la base de la estimación del PGB referida, se presentó un análisis de las tendencias de mediano y corto plazo de la economía provincial, relacionando dichos resultados con el denominado Plan Castello del año 2017, elaborado por el gobierno de Río Negro. El análisis se refiere principalmente, al impacto macroeconómico del referido plan y la ponencia elaborada fue presentada en las Jornadas de Economías Regionales en el Plan Fénix, del 5 de diciembre de 2017.





d) Se realizó un estudio de carácter histórico sobre una política de desarrollo provincial específica como fue el Proyecto de Desarrollo de Valle Inferior. En particular, el objeto de estudio se orientó a estudiar el rol del cooperativismo en dicha experiencia; combinando técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación se elaboraron conclusiones sobre la experiencia mencionada. La investigación se volcó a la edición de un libro prologado por la Dra. Graciela Landriscini. De la tarea realizada, se desprendió -a manera de *spin off*- un trabajo sobre la trayectoria del complejo cooperativo lácteo en la región del valle inferior. Dicho trabajo se difunde a través de un artículo enviado a la revista *Idelcoop* que se haya en estado de evaluación.

e) Medición del impacto de los complejos exportadores de la provincia de Río Negro en el crecimiento del Producto Bruto Geográfico. Se trata de una investigación de carácter cuantitativa utilizando técnicas econométricas de series temporales. La misma mide el impacto del total de las exportaciones de los principales complejos económicos en el crecimiento del PGB y la importancia de las ventas de cada complejo en el crecimiento del PGB. Los resultados se difundieron a través de un artículo enviado a la revista *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research* editado por la Asociación Española de Ciencia Regional (AECER), que ya se ha aceptado para su publicación.

f) Los resultados consolidados del proyecto se volcaron en un trabajo denominado “Crecimiento, Desarrollo y Progreso en Río Negro”. El trabajo fue expuesto en las Jornadas de la Comisión de Economías Regionales del Plan Fénix de 2016. El artículo presenta un diagnóstico general de la provincia a través de indicadores que miden el grado de crecimiento, desarrollo y progreso (en el sentido de Olivera); identifica brechas de desarrollo económico, así como las restricciones que impone la conservación de los bienes naturales.





## Notas Finales

La línea de investigación sobre desarrollo económico de Río Negro puede consolidarse con la formulación de sentencias a la manera de hechos estilizados enunciados con el propósito de identificar los principales rasgos de la dinámica económica provincial y la identificación de problemas susceptibles de ser abordados a través de dispositivos de política pública.

- El desarrollo no es necesariamente producto de fuerzas espontáneas del mercado, sino que la trayectoria puede estar influida por decisiones colectivas de la sociedad. Bajo determinadas circunstancias, es posible lograr elecciones sociales consistentes que reflejen las preferencias de la comunidad por determinadas formas de desarrollo (Tagliani, 2017). El marco legal vigente en la provincia de Río Negro alienta y promueve la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas. Se considera que las posibilidades que brindan los instrumentos de participación ciudadanas no han sido convenientemente explotadas hasta ahora. (Herrera, N. en Tagliani, 2017)

- El desarrollo económico de Río Negro fue impulsado por aglomeraciones diferenciadas en cuanto a su constitución sectorial y espacial: el turismo en la región andina, la fruticultura en los valles irrigados de la provincia y la extracción de hidrocarburos en el noroeste provincial. (Tagliani, 2014). Esta dinámica originó un comportamiento asimétrico en materia de desarrollo económico entre regiones (Herrera, S. en Villegas, 2014a)

- En los últimos años el poder de tracción de las aglomeraciones fue disminuyendo y el crecimiento económico se explica en mayor medida por la expansión de actividades de servicios públicos y privados a la población y a las empresas (Tagliani, op. cit)

- Las tendencias seculares observadas muestran un apreciable crecimiento del producto social por habitante, un perceptible proceso de diversificación de la





economía y un aumento en el nivel de satisfacción de necesidades básicas (disminución de la pobreza estructural). De todas maneras, subsisten desequilibrios e inequidades de carácter regional y social (pobreza por ingreso) que requieren de una activa participación del estado con políticas públicas que atenúen dichos desequilibrios. Se entiende que una efectiva acción estatal requiere de la complementariedad entre los tres niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) potenciando el uso de los dispositivos contemplados por la Constitución Nacional que explícitamente determina el carácter concurrente de las potestades para elaborar políticas públicas de promoción del desarrollo económico.

- Los cambios técnicos y sociales verificados en las últimas décadas estimularon la creación de nuevas modalidades productivas mediante las cuales los productores diversifican ingresos, actividades vinculando lo rural con lo urbano (Villegas, 2014, b)

- Las políticas públicas de promoción económica se orientaron al fortalecimiento de las empresas y al mantenimiento de la infraestructura económica. Los dispositivos se diseñaron en el marco de los modernos conceptos de desarrollo territorial y cuentan con una significativa cobertura, especialmente de los productores agropecuarios. Una proporción relevante de los programas cuentan con metodología y financiamiento de organismos internacionales expresado en programas en los que la provincia actúa como agente de aplicación (Villegas; Andrada y otros en Tagliani, 2016)

- Las políticas de planificación del desarrollo cuentan, para su gestión, con instrumentos establecidos por la constitución provincial que fueron diseñados con el propósito de lograr el desenvolvimiento armónico de la provincia tanto desde el punto de vista social como territorial. Sin embargo, la incidencia de los planes de desarrollo en la agenda de las políticas públicas es relativamente débil. (Tagliani, op.cit)

- La economía social presenta rasgos que la hace particularmente consistente







con los objetivos deseables del desarrollo económico: territorializa los factores que intervienen en actividad económica, democratiza las decisiones de producción y tiende a una equilibrada distribución de la riqueza. (Jócano, 2014). Los casos analizados muestran que la promoción de la economía social requiere de capacitación “en servicio” que responda a la secuencia valores cooperativos -formación profesional- gestión empresarial; estabilidad de las políticas económicas y mejorar la selección de actividades sectoriales a emprender (Jócano y Tagliani, 2017)





## Lecturas sugeridas

1. Jócana, G. “Registrando actos cooperativos para contribuir al desarrollo regional”. Ministerio de Desarrollo Social. Viedma, 2014.
2. Jócana G. y Tagliani, P. “Cooperativismo agroindustrial y desarrollo en el Valle de Viedma”. Dirección de Cooperativas. Viedma: Universidad del Comahue, 2017.
3. Tagliani, Pablo. *Economía del Desarrollo Regional. Río Negro 1880-2010*. Vicente López: Editorial La Colmena, 2015.
4. Tagliani, Pablo (coordinador). *Tópicos de políticas Públicas. Desarrollo económico de Río Negro*. Viedma: Edición de autor, 2016.
5. Villegas, M. (comp) *Territorios Sustentables en el Norte de la Patagonia*. Educo: Neuquén, 2014a.
6. Villegas M. y otros. *Transformaciones de la actividad agropecuaria de los territorios y de las políticas públicas: entrelazamiento de Lógicas*. Bahía Blanca: UNS, 2014.

