



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Documento de Trabajo N° 3

Políticas públicas dirigidas al sector agropecuario en la Provincia de Neuquén

Proyecto FAO UTF ARG 017

Desarrollo Institucional para la Inversión



Marzo 2015



GOBIERNO
DE LA PROVINCIA
DEL NEUQUÉN

Informe de Diagnóstico de los principales valles y áreas con potencial agrícola de la Provincia de Neuquén

Equipo de Trabajo

Dirección del Oficial FAO- Argentina: Luis Loyola

Contraparte Provincial: Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE); Ministerio de Desarrollo Territorial. Subsecretario de Planificación y Acción para el Desarrollo, Sebastián González.

Consultores Asociados: Mg. Javier Van Houtte por la provincia de Neuquén e Ing. Alfredo Palmieri por la provincia de Río Negro.

Equipo Trabajo Regional Río Negro y Neuquén

Dirección del Oficial FAO- Río Negro y Neuquén

- Selim Mohor

Componentes Socio- Institucionales

- Mg. Lucía Gadano
- Lic. Yamai Zapata

Componentes de Infraestructura y tecnologías de Riego

- Ing. Mónica Barberis
- Ing. Laureano Cergneux
- Ing. Daniel Muguera
- Ing. Esteban Parra

Componentes Ambientales

- Lic. Santiago Bassani
- Lic. Cynthia González

Componentes Económicos-Productivos

- Lic. Carolina Costanzo Caso
- Ing. Pablo Kiwitt
- Dr. Andrés Pazzi

Componentes Sistematización de la Información y Georeferenciamiento

- Ing. Ignacio Tomasevich

Asistente Administrativa

- Daniela Isasi

SIMBOLOS Y ABREVIATURAS

ha	= hectárea
km ²	= kilómetros cuadrados
m ²	= metros cuadrados
m ³ /seg	= metros cúbicos por segundo
u\$s	= dólares estadounidenses

ADENEU	Agencia de Desarrollo Económico del Neuquén
AI	Agricultura Irrigada
AIC	Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas
AFR	Asociación de Fomento Rural
CC	Cambio Climático
CFI	Consejo Federal de Inversiones
CLER	Comités Locales de Emergencia Rural
COPADE	Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo
CORDECC	Corporación para el Desarrollo de la Cuenca del Curí Leuvú
CORFONE	Corporación Forestal Neuquina
EPSA	Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario
ETR	Equipo de Trabajo Regional Rio Negro y Neuquén
FAO	Food and Agriculture Organization
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
MDT	Ministerio de Desarrollo Territorial de la provincia de Neuquén
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PRODERI	Programa de Desarrollo Rural Incluyente
PRODERPA	Proyecto de Desarrollo Rural para la Patagonia
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
SAyDS	Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sostenible
SAF	Secretaría de Agricultura Familiar
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
UCAR	Unidad para el Cambio Rural

CONTENIDO

PREFACIO	4
1. INTRODUCCION	5
1.1. ANTECEDENTES.....	6
2. POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES	7
2.1 <i>Instrumentos implementados</i>	7
2.2 <i>Formato y participación de los productores</i>	9
3. POLÍTICAS PÚBLICAS PROVINCIALES	10
3.1 INSTRUMENTOS APLICADOS	10
3.2 <i>Formato y participación de los productores</i>	12
4. PROYECTOS EMBLEMÁTICOS DE AGRICULTURA IRRIGADA EN NEUQUEN	12
5. CONSIDERACIONES FINALES	13

PREFACIO

El Ministerio de Agricultura de la Nación, a través del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) establecieron un acuerdo mediante el cual FAO ejecuta, desde 2011 el Proyecto “Desarrollo Institucional para la Inversión”, cuyos objetivos principales son: i) mejorar la competitividad de las actividades agropecuarias y sus encadenamientos con nuevos mercados y ii) contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas provinciales y locales para definir y aplicar políticas públicas y formular y ejecutar proyectos de inversión participativos.

Una importancia particular adquiere, en relación a esos objetivos, la preocupación de identificar inversiones que permitan mejorar las áreas de riego existentes e incorporar nuevas superficies de manera integrada y coherente con el desarrollo de los vastos territorios de las provincias argentinas.

En el marco del proyecto mencionado, las autoridades de las Provincias del Neuquén y Río Negro solicitaron el apoyo de PROSAP y FAO para la identificación de nuevas inversiones agropecuarias. Esta solicitud obedece a la decisión política de promover la agricultura irrigada y avanzar hacia un desarrollo más equilibrado entre los sectores económicos de cada provincia aportando beneficios sociales, ambientales y económicos.

En efecto, ambas provincias disponen por una parte, de un potencial considerable de agua y tierra para el desarrollo agropecuario que desean aprovechar y por otra, cuentan con extensas áreas de riego en funcionamiento que, en algunos casos, dan muestras de atraso tecnológico y evidencian riesgos de pérdidas de competitividad. Por estas razones es crucial, antes de emprender nuevas iniciativas, estudiar en profundidad la situación de las áreas de riego actuales y aquellas con significativo potencial, además de una revisión del contexto de políticas públicas e incentivos a la inversión agrícola.

Para realizar estas tareas y colaborar con las respectivas instituciones provinciales en la actualización de los estudios sectoriales y territoriales, FAO constituyó un Equipo de Trabajo Regional (ETR) en junio 2014. El Documento de Trabajo (DT) que a continuación se presenta, es el resultado de este trabajo y, en conjunto con los DT de las disciplinas restantes, integra la base de sustentación del Informe Diagnóstico de la provincia de Neuquén.

Este DT fue realizado por el consultor Javier Van Houtte, bajo la dirección del Oficial Técnico de FAO, Luis Loyola (TCIO/RLC) y Selim Mohor (consultor en desarrollo rural). A su vez, ha sido presentado y discutido antes de su publicación con: representantes y autoridades públicas provinciales y locales; profesionales de los servicios públicos provinciales; organizaciones de usuarios del agua y productores presentes en los diversos territorios visitados. A todos ellos se les agradece su participación y las numerosas sugerencias y aportes recibidos.

Las opiniones vertidas en el mismo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión oficial de FAO.

1. INTRODUCCION

En los últimos 20 años se observan oportunidades objetivas para la expansión de la agricultura irrigada como una actividad económica que permitiría impulsar la diversificación de la economía de la Provincia del Neuquén y, sobretodo, como medio para promover un desarrollo sustentable. Por un lado, en el contexto global se destacan el aumento de la demanda de alimentos, el incremento del precio de los *commodities* y los impactos generados por el *Cambio Climático* en las diferentes regiones. Por otro lado, internamente se observa una creciente expansión demográfica y del mercado interno. Asimismo, se espera que ambos se incrementen a una tasa más acelerada como resultado de los efectos de la reciente explotación de hidrocarburos NC en la provincia. También dispone de una infraestructura en comunicación que ha logrado integrar el territorio y que permitiría extender el desarrollo a regiones que hasta la actualidad han sido postergadas.

En Argentina, se estiman en la actualidad 2,1 millones de ha irrigadas a través de la infraestructura existente que generan alrededor del 13% del valor de la producción agrícola del país. Las estimaciones del PROSAP (EIR, 2014) indican un potencial de ampliación de nuevas áreas de riego en 2,1 millones de ha más, de las cuales 1,56 serían con riego superficial y el resto por recuperación de áreas de riego existentes por incremento de eficiencia global al 60% de los sistemas actuales. Estas últimas superficies identificadas corresponden a sólo 14 provincias, de ellas Rio Negro y Neuquén cuentan con más del 55% de ese potencial (17,7% se ubican en Neuquén). Esta participación las posiciona favorablemente ante la expansión de la superficie irrigada para aumentar la producción del país en general y de estas provincias en particular. Esto requiere ampliar el análisis de las condiciones agroclimáticas e incorporar aspectos institucionales, organizacionales, económicos, productivos, sociales y ambientales.

En este marco, este Documento de Trabajo se encarga de analizar las políticas públicas agropecuarias, siendo sus objetivos específicos: 1) Evaluar las políticas públicas nacionales y provinciales implementadas relacionados con el desarrollo de la agricultura irrigada; 2) Identificar los obstáculos y potencialidades de las herramientas e instrumentos aplicados, incluyendo la cooperación público-privada.

El DT se estructura de la siguiente manera: El capítulo 1 se introduce el marco general en el cual se desarrolla este proyecto. En el capítulo 2, abordan las políticas públicas nacionales destinadas al sector agropecuario implementadas en territorio neuquino. Seguidamente se analizan aquellas implementadas desde el sector provincial, incluyendo el grado de participación de los productores. En el capítulo 4, se describen los proyectos emblemáticos referidos a riego. Por último, se realizan las consideraciones finales.

Este capítulo está orientado a describir lo que hacen los Gobiernos nacional y provincial para el desarrollo de sus territorios, en particular de la Agricultura Irrigada en Neuquén, a través de la promoción y gestión de políticas públicas.

Y en la identificación, separación y análisis del rol y responsabilidades de los 2 actores citados involucrados (Gobierno Nacional y Provincial) radica el principal desafío para, a partir de allí intentar describir potencialidades de acción (u omisión) en cada uno de dichos actores para la identificación y puesta en marcha de nuevos proyectos.

Por mandato constitucional y leyes complementarias, la gestión de los territorios corresponde a las definiciones de los gobiernos provinciales quiénes cuentan (o deben contar) con los recursos provenientes de distintas fuentes para poner en marcha los planes, programas y proyectos identificados y priorizados.

En el caso de la Provincia de Neuquén, las fuentes de mayor peso fueron tradicionalmente la coparticipación

federal y los ingresos por regalías. Como se observa en la sección correspondiente, el presupuesto provincial ha ido modificando su composición de ingresos hasta equiparar en porcentajes a los que resultan de coparticipación federal, ingreso por regalías y recaudación provincial (producto de la ejecución de reformas fiscales provinciales en los últimos años).

Desde la mirada nacional, la asignación automática por coparticipación a las provincias, ha ido bajando su porcentaje desde un histórico 54,66% marcado por la Ley 23.548 del año 1988, hasta una actualidad de menos del 30%, generando un mayor compromiso y dependencia de los aportes del Gobierno Nacional a través de leyes específicas, programas o proyectos asignados directamente. En el caso del sector agropecuario son muy importantes dichas asignaciones y se describen en párrafos siguientes.

Desde la mirada provincial, se observa que una muy alta proporción del presupuesto está orientada al mantenimiento del propio estado y gastos corrientes, dejando poco margen para la necesaria inversión productiva, en infraestructura, etc, vital para el desarrollo genuino y sustentable de nuevas zonas productivas. Esta dependencia presupuestaria obliga a las provincias a una ajustada gestión de dichos programas y una correcta y afinada articulación de los mismos en el territorio.

1.1. Antecedentes

Vale aclarar que estos cambios y evoluciones de la realidad económica, financiera y presupuestaria a lo largo de los últimos 30 años se ha visto reflejada en distintas instancias y protagonismos de los actores en el territorio, generando una cultura ad hoc de los productores (beneficiarios de las acciones) para adecuarse a dichas circunstancias.

En una primera etapa fundacional del estado neuquino en este tema se desarrolló una importante y desplegada estructura de extensionismo rural a lo largo de todo el territorio. Con fuerte perfil técnico y coordinación interna logró ocupar el territorio con acciones concretas (establecimiento de las asociaciones de fomento rural (AFR), equipamiento de las organizaciones, planes forestales comunales, infraestructura pública, gestión pública de los sistemas de riego) donde otros actores estaban aún débiles (pocas organizaciones de productores, poca presencia de organismos nacionales). En esta etapa, las decisiones y los recursos eran centralmente de origen provincial.

En una segunda etapa se debilitó el perfil técnico y público de la presencia y asistencia provincial. Se redujeron los profesionales, se aumentaron las plantas de personal menos calificado, no se modernizó el equipamiento ni la infraestructura pública, sino a través de proyectos y programas casi independientes de los técnicos de turno. Se citan como ejemplos que se pusieron en marcha con fondos provinciales leyes de incentivo ganadero y forestal (directo a los productores), leyes de premio estímulo o del ente de granizo a la fruticultura o líneas de crédito millonarias para emprendimientos privados de envergadura (IADEP – Desarrollo Vitivinícola en San Patricio del Chañar). En paralelo a este proceso, se fueron estableciendo mas políticas y organismos nacionales en territorio (Secretaría de Agricultura Familiar, PROSAP, INTA, SENASA, ONCA, Delegados de distintos ministerios) y muchas organizaciones de productores fueron aumentando su capacidad de gestión y desarrollo (Cordecc, AFRs, Comunidades Mapuches, Programa Mohair).

Por último, y continúa en la actualidad, las estructuras públicas se encuentran en una fase de búsqueda de complementariedad y sinergia, no ausente de inconvenientes debido a la historia, diferencias políticas e idiosincrasias de los actores. Este proceso busca un objetivo doble: lograr una inversión más eficiente de los dineros públicos, e incrementar el impacto territorial de las políticas públicas de desarrollo.

A su vez los productores se encuentran expectantes de las ayudas que pudieran recibir, independientemente

de la fuente de financiamiento, pero haciéndose eco y aprovechando las diferencias que surgen periódicamente entre programas y estrategias nacionales y provinciales.

En este sentido, se citan a continuación diversos instrumentos y operatorias en marcha, con una breve descripción de sus objetivos y funcionamiento.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES

2.1 Instrumentos implementados

El ejercicio de planificación realizado a nivel nacional por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en el año 2011 y que dio por resultado el denominado Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2) es el documento síntesis que marca las prioridades y rumbos de los sectores con un horizonte 2020.

Este ejercicio tuvo la mirada nacional, pero con fuerte participación de las provincias, así como también de las Universidades. En su génesis estuvieron previstas también mesas para participación de los productores a través de sus organizaciones, pero las mismas siguieron rumbos dispares, atadas muchas veces a la situación económica de las diferentes cadenas. Dicho ejercicio no ha tenido continuidad ni aplicación concreta, sino a través de algunos de los instrumentos que se destacan a continuación.

Para la Provincia de Neuquén, podrían destacarse algunas conclusiones y objetivos planteados y que se relacionan con el presente trabajo:

Consolidar y promover el aumento sistemático y sustentable de la producción agraria y la competitividad agroindustrial de la Provincia en las distintas fases y eslabones de las cadenas de valor;

Crear un desarrollo vertical de la producción primaria provincial, promoviendo esquemas de asociatividad, conformación de clusters, industrialización de la producción, aseguramiento de calidad y sanidad, y diferenciar por procedencia y/o por procesos de producción orgánica;

Promover en forma sustentable la puesta en marcha de nuevas zonas bajo riego para la producción agraria y forestal.

Los instrumentos y leyes disponibles, debieran orientarse a estos objetivos en estrecha vinculación con las acciones provinciales.

A continuación se describen algunos de los instrumentos emblemáticos, no pretendiendo el mismo ser un listado taxativo de todas las operatorias disponibles.

- Ley Ovina (Ley 25.422 para la Recuperación de la Ganadería Ovina, sancionada el 4 de Abril de 2001) y Ley Caprina (Ley 26.141 Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la Actividad Caprina, sancionada el 30 de Agosto de 2006)

Leyes nacionales con presupuesto aproximado de 100M\$ anuales destinado a la recuperación y fomento de la actividad ovina y caprina.

La actividad ovina no tiene gran desarrollo en la provincia de Neuquén y por lo tanto su presupuesto y accionar es limitado.

En cambio, Neuquén es la segunda provincia en cabezas de caprinos, y la mayoría en manos de pequeños productores, por lo que el presupuesto y potencial de funcionamiento de este instrumento es destacable.

Está orientada, a través del financiamiento y ANR para proyectos, a mejorar las condiciones estructurales de

producción.

Tiene una Coordinación Provincial Técnica designada por la Provincia y una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) donde están representadas las organizaciones de productores, provincia, nación y universidades, dándole una fuerte legitimidad a su accionar. También tiene mesas y espacios de participación a nivel nacional que fijan pautas generales de funcionamiento.

- UCAR - PROSAP

La Unidad para el Cambio Rural es la entidad encargada de la coordinación de las diferentes líneas de financiamiento externo del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de Nación. A través de ella se identifican, formulan y ejecutan proyectos destinados a distintos aspectos de la realidad rural, desde obras de infraestructura (canales, caminos rurales), aspectos de pobreza rural (proderpa, porderi, prodear) y otros de competitividad (iniciativas de desarrollo rural, clusters, etc.). La mayoría de estas acciones son con deuda tomada por la Provincia, por lo que el detalle de algunos proyectos emblemáticos se mencionará en el capítulo provincial.

- Ley 25080 (Promoción Bosques Cultivados) - Ley 26331 (Conservación y Manejo Bosques Nativos)

Son leyes nacionales complementarias que buscan fomentar el aumento de la superficie forestada con bosques cultivados a través de aportes no reintegrables entre otros beneficios; y la conservación y manejo de bosque nativo a través del financiamiento de proyectos específicos presentados por las Provincias. El presupuesto nacional para estos dos instrumentos ronda los 350M\$ y Neuquén ha ejecutado un promedio de 10M\$ en los últimos años. La ley 26.331 parte de un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) sancionado por la Provincia y financia proyectos presentados en dicho marco. La ley 25.080 fundamentalmente financia actividades de plantación y manejo de bosques cultivados a través de subsidios a los productores.

- BID Post emergencia

Los fondos de este proyecto están destinados a la ejecución de acciones que permitan recuperar las capacidades productivas de los pobladores afectados por la ceniza volcánica.

El objetivo es reposicionar la actividad agropecuaria, entre otras de los pequeños productores de la provincia.

El programa Pos Emergencia tiene una mirada más productivista, basada en proyectos de reconversión productiva. Su apoyo territorial son los CLER y las mesas territoriales, a partir de los cuales se toman las demandas y se formulan los proyectos. Los mismos tienen como beneficiario a organizaciones formales o grupos de interés.

Está compuesto por dos componentes: el de desarrollo productivo (para inversiones prediales y colectivas. La mayoría de los proyectos son ganaderos, de ganadería menor). Y el componente de infraestructura, el cual se articula con los organismos competentes para su ejecución: EPAS y Recursos Hídricos. De este componente, el 80% de su presupuesto está orientado a mejoras en canales de riego.

- Programas Fitosanitarios

Su objetivo es garantizar la sanidad vegetal. Los principales programas son el Programa Nacional de Control y Erradicación de la Mosca de los Frutos (PROCEM) y el Programa Nacional de Supresión de la Carpocapsa (PNSC), ambos forman parte del Programa Nacional de Sanidad Vegetal (PROSAVE) del SENASA. En estos programas, además, están involucrados otros organismos públicos y privados de diferentes niveles de gobierno, entre ellos: MAGyP, PROSAP, FUNBAPA, SFRN, Subsecretaría de Producción de la Provincia de

Neuquén y el Centro Pyme-Adeneu, CAFI, Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén. Tienen un componente técnico central y la participación de los productores se limita al seguimiento de los protocolos fijados, más allá de la participación formal de las organizaciones en las instancias de consultas correspondientes.

- Programas y Proyectos de la SAF

A través de las oficinas descentralizadas y el personal técnico de la Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se instrumentan una serie de proyectos y líneas de financiamiento que buscan visibilizar, identificar oportunidades, formular y financiar proyectos de la Agricultura Familiar en la Provincia de Neuquén.

- INTA – Prohuerta, Cambio Rural

El Centro Regional Patagonia Norte tiene su sede en la ciudad de Neuquén y cuenta con tres Estaciones Experimentales Agropecuarias localizadas en Bariloche (EEA Bariloche), en la zona rural de Allen (EEA Alto Valle) y en el Valle Inferior del río Negro, en Viedma, (EEA Valle Inferior). Complementa su intervención en el territorio con catorce Agencias de Extensión Rural, cuatro en territorio del Neuquén (ChosMalal, Zapala, San Martín de los Andes y Centenario).

Se completa la lista de unidades con el Instituto para la Agricultura Familiar (IPAF) con sede en Plottier, creado para atender las necesidades de investigación y desarrollo en ese estrato de productores, complementando sus acciones con las Estaciones Experimentales y las Agencias de Extensión mencionadas.

- Barrera Sanitaria se describe detalladamente en el Capítulo Sectorial sobre Ganadería;
- Fondos específicos a través de aportes del fondo del tesoro nacional

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca realiza intervenciones en distintas cadenas a través de programas específicos, con un funcionamiento y alcance limitado (Plan Mas toros, Plan Ganadero del Bicentenario, Subsidios Frutícolas, Fondos Vitivinícolas, etc). En general los mismos están orientados a pequeños productores y su destino es muy variado, desde subsidios y ayuda directa, hasta financiamiento de pequeñas inversiones. La asignación se realiza en base a variados criterios, en muchos casos participando la Provincia y otros organismos como el INTA en la distribución y control de los mismos.

2.2 Formato y participación de los productores

Como se mencionó en los apartados anteriores, el formato de los instrumentos de política pública nacional para el sector agropecuario son de los más diversos. Desde subsidios directos al productor, hasta complejos proyectos de infraestructura financiados vía el PROSAP.

En las acciones relacionadas al riego en particular, la injerencia más fuerte y decisiva se da justamente de la mano de los proyectos de riego y drenaje ejecutados en el marco del PROSAP. Los mismos tienen una compleja fase de identificación, elaboración, aprobación y ejecución que incluye la sanción de una ley provincial autorizando el endeudamiento.

La participación de los productores en los mismos es más bien pasiva, recibiendo los beneficios de la infraestructura y fortalecimiento, pero sin amplia participación y gestión de los desafíos intraparcenarios, de asociativismo y cuestiones comerciales que la mayoría de estos proyectos comprenden.

La ausencia de mecanismos y espacios permanentes de discusión de política pública (el PEA intentó serlo) o la falta de credibilidad en los mismos, generan escepticismo y actitud de no mucha colaboración en el diseño y ejecución de proyectos.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PROVINCIALES

3.1 Instrumentos aplicados

Los vectores de las políticas públicas en materia productiva de la provincia de Neuquén son el Plan Productivo Provincial (año 2009) y el Plan Estratégico de Desarrollo Rural (año 2011).

En el año 2009 se promulga la ley 2669, dando cuerpo y respaldo legal e institucional a un proceso de discusión iniciado en el 2007 con las Plataformas de Acuerdo Sectorial. Los ocho sectores priorizados en su momento fueron: Ganadería (Bovina, y Ovina y Caprina); Apicultura; Acuicultura; Fruticultura; Horticultura; Frutas Finas; Foresto industria; Infotecnologías.

Sobre cada uno de estos sectores se formuló un Documento Sectorial Integral (DSI) describiendo profundamente dichos sectores y realizando propuestas de políticas públicas en base a los siguientes ejes:

Calidad y seguridad alimentaria; Agregado de Valor; Asociatividad e Integración de la cadena de valor; Desarrollo Comercial y Diferenciación; Innovación; Infraestructura. Dichas Plataformas dan forma a las bases, objetivos y misiones que se impulsarían con el Plan Productivo Provincial¹.

En un proceso similar, atendiendo a particularidad de desarrollo para los pequeños productores o la agricultura familiar de la provincia, se confecciona el Plan Estratégico de Desarrollo Rural, en el año 2011.

Los programas y proyectos sectoriales, sean de financiamiento provincial, nacional o externo, son ejecutados por las distintas direcciones o agencias pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Territorial². Actualmente, se han incorporado otros sectores a los priorizados, así como también planteados algunos programas transversales a todos los sectores (Centro Pyme-Adeneu).

Cabe destacar que, pese a los numerosos programas, estructuras y mecanismos de financiamiento dedicados a las actividades económicas priorizadas, no se encuentran acciones equivalentes relacionadas con la gestión de tierras y agua. Teniendo en cuenta la importante cantidad de tierras fiscales que posee la provincia y la importancia que representa la seguridad jurídica relacionada a su tenencia, la ausencia de acciones articuladas para promover el acceso a este recurso es un tema pendiente en el capítulo de políticas públicas.

Lo mismo sucede con el agua, situación descrita en detalle en el capítulo correspondiente.

Párrafo aparte merece el denominado Instituto Autárquico para el Desarrollo Productivo (IADEP) quién tiene bajo su órbita el financiamiento de proyectos orientado a reconvertir la economía. Su funcionamiento actual no se encuentra articulado con el resto de los organismos de promoción, trabajando de manera autónoma y autárquica, siendo sus efectos en el territorio muy limitados y esporádicos a pesar de las importantes cifras involucradas.

A continuación se describe brevemente pautas y funcionamiento de algunos instrumentos con financiamiento provincial que han estado vigentes los últimos años.

- Incentivo Ganadero

¹ Ver Programas específicos, en Documentos sectoriales.

Actualmente, este programa se encuentra en la tercera fase de su desarrollo, aprobada por ley 2768. Bajo la modalidad se incluye dos subprogramas:

- Pequeños productores: destinado a Productores individuales de hasta 1.500 UGM, u Organizaciones y/o Comunidades. Los montos de ejecución rondan los \$6.000.000 anuales, bajo aportes no reintegrables y créditos a tasa cero (0%). Las líneas de inversión son las siguientes: incentivo a la producción y a la calidad, Inversiones prediales en asociaciones y comunidades, Desarrollo de negocios y Lucro cesante forestal.
- Medianos y grandes productores: destinado a Productores Medianos -de 1.500 a 5000 UGM- y Productores Grandes -de 5.000 a 12.000 UGM-. Los montos de ejecución rondan los \$2..500.000 anuales bajo modalidad ANR (subsidio de tasa para proyectos de inversión) Las líneas de inversión son las siguientes: Proyectos forrajeros en valles irrigados, proyectos ganaderos, proyectos para inversión y capital de trabajo en feedlots, proyectos para compra de terneros de engorde, proyectos de retención de vientres y cría.
- Premio Estímulo a la Fruticultura

Premio Estímulo a productores y crédito para compra de insumos (ley provincial N° 2595/2008): apunta a mejorar la competitividad de los productores en distintos frentes (sanitario, productivo, organizacional). Por medio de este premio un productor puede captar hasta 400 dólares por hectárea si certifica un determinado nivel de daño por carpocapsa (200 dólares), Certificación de Buenas Prácticas Agrícolas (100 dólares) y participa de algún esquema de asociativismo (100 dólares por ha), este último importe se paga directamente a la asociación.

- ECA

Ente Compensador Agrícola (ECA): es el organismo que administra el Programa “Fondo compensador de daños ocasionados por granizo” para frutas de pepita y carozo. Fue creado en 1999 por ley provincial N° 2.289, con la finalidad de brindar mayor previsibilidad a la producción frutícola al compensar al productor con un valor igual a su costo medio directo de producción en caso de ser afectado por esta contingencia meteorológica y así poder afrontar la inversión de su capital de trabajo para la siguiente temporada. Actualmente se encuentra normado por la ley provincial N° 2507 del año 2005, en la que además de pepita y carozo se incluyen los cultivos hortícolas y vitivinícolas.

- Ley 2620/21 - Líneas de crédito y microcrédito para “no sujetos de crédito”

La ley n° 2620, contiene dos (2) programas de financiamiento. Los mismos están destinados a pequeños productores rurales y pequeños productores minifundistas, con devolución en especie y reintegrable a bajas tasas, respectivamente. Se financia hasta la suma de pesos cuatro mil (\$ 4.000) en forma individual, veinticuatro mil pesos (\$ 24.000) en forma mancomunada, para grupos integrados por seis beneficiarios.

A su vez, la ley n° 2621 agrupa aquellas líneas crediticias que financian a proyectos productivos que contribuyan a la diversificación de la producción, de tipo reintegrable, dirigida a los mismos sujetos (pequeños productores).

Los montos a financiar son: Proyectos individuales: hasta pesos diez mil (\$ 10.000); Proyectos mancomunados: hasta pesos diez mil (\$ 10.000) por cada integrante del grupo con un máximo de pesos cincuenta mil (\$ 50.000) por grupo; Proyectos de organizaciones de productores: hasta pesos cincuenta mil (\$ 50.000).

3.2 Formato y participación de los productores

Desde su génesis durante las plataformas de acuerdo sectorial mencionadas hasta los denominados Comités Locales de Emergencia Rural (CLER) surgidos a posteriori de la erupción del Volcán Puyehue, los productores han contado con espacios de discusión y participación de las acciones de política pública neuquina.

Sin embargo, como es descripto en otros fragmentos, esta participación no necesariamente genera compromiso ni apoyo a las acciones en marcha. Los aportes que realiza (o debiera realizar) el estado son concebidos casi como derechos adquiridos por los productores por lo que todo beneficio otorgado es considerado tardío e insuficiente. Lo descripto como omnipresencia estatal, sumado a los distintos actores y posturas al respecto, genera una diáspora de posiciones y reclamos que no consolida un acompañamiento y trabajo conjunto. La poca articulación efectiva de acciones públicas lleva también a la fragmentación del sector productor y sus organizaciones, alineadas en forma dispar con distintos actores o funcionarios de turno.

Respecto a la agricultura irrigada los casos a contrastar son los sistemas de riego de Limay inferior y Neuquén inferior. El primero sigue gestionado por la DPRH, con alta conflictividad gremial, baja eficiencia, desinversión, poca información, bajo índice de cobrabilidad y muchas zonas sin registros. Los productores aparecen esporádicamente en momentos de alta conflictividad o cuando no reciben el riego. Hay escasa o nula participación en la gestión diaria del sistema.

En cambio, en el sistema de Centenario y Vista Alegre, existe un consorcio con alta participación y autocontrol de los productores quienes son parte de las soluciones a implementar a los desafíos identificados. Dicha “consorsorización” del sistema se realizó en ocasión de la ejecución del proyecto PROSAP de modernización de este sistema de riego, lo que constituye una gran experiencia de utilización de un instrumento de política pública (el proyecto de inversión) para lograr una mejora estructural (consorsorización y participación de los productores) en todo el sistema.

Algo similar ocurre con el mantenimiento de los sistemas de riego en el resto del interior provincial. La casi totalidad de los fondos para estas acciones provienen de la DPRH a través de los Municipios, los cuales son asignados y ejecutados a través de “programas” municipales que poco hacen respecto a la conciencia, cuidado y utilización de buenas prácticas para el uso del agua. Los productores tienen obligaciones mínimas (o nulas) por lo que no se ven obligados a contraprestar o contribuir con el sistema, sino simplemente exigir nuevamente los “derechos adquiridos” de que el Estado debe hacerse cargo de los aportes de turno necesarios.

4. PROYECTOS EMBLEMÁTICOS DE AGRICULTURA IRRIGADA EN NEUQUEN

En San Patricio del Chañar, principal colonia productora de la Provincia se está llevando adelante a través del PROSAP el proyecto Modernización del sistema de riego: Proyecto de inversión en sistema de riego y drenaje. Tiene un costo total de US\$ 26.396.038. De ellos el financiamiento del BIRF asciende a US\$ 19.973.404 y el aporte local a US\$ 6.422.634. El proyecto se encuentra actualmente en ejecución y, si bien su componente central es la infraestructura de canales y desagües, prevee atender la problemática de la fruticultura local de manera integral.

Hace aproximadamente 8 años se llevó adelante, vía PROSAP, el proyecto de Rehabilitación del área de riego de Colonia Centenario: se realizaron obras de riego y drenaje de manera de incrementar su capacidad de

producción, mejorar la calidad de los productos y posibilitar la diversificación productiva. El costo total del proyecto fue de US\$ 11.456.952. De ellos, el financiamiento del BID ascendía a US\$ 9.560.826 y el aporte local a US\$ 1.896.126. Los principales logros alcanzados fueron: la construcción de 28 km de canales de riego; la rehabilitación de 43 km de drenes; la incorporación de 65 unidades productivas a planes de reconversión; y la implantación de 8 hectáreas con cultivos no tradicionales (nogal y cereza).

La Picasita fue una obra pública provincial emblemática que intentó solucionar un problema permanente de riego en la localidad de Picún Leufú. Se realizó la obra de infraestructura necesaria que se inauguró en 1.998, pero problemas de planificación, diseño y gestión del agua impidieron su correcta puesta en marcha y satisfacción de los objetivos buscados. Actualmente podría poner bajo riego una importante superficie de tierra bajo dominio privado.

El “Proyecto Patagonia Sustentable en Arroyito” desarrollará un emprendimiento de Producción de Agricultura Sustentable de cereales y oleaginosas sobre 8.563 has de un total de 14.911 relevadas de la Estancia Spinetto, intersección de las rutas 237 y 22, en la provincia de Neuquén. El mismo transformará tierras semidesértica en tierras aptas para la producción agropecuaria a través de la instalación de sistemas de riego por aspersión, goteo y siembra directa. El mismo está concebido mediante un proyecto privado que busca realizar las principales inversiones necesarias a través de la búsqueda de inversores privados para complementar el financiamiento público, esquema muy pocas veces utilizado en la Provincia de Neuquén.

El proyecto Mari Menuco - Confluencia tiene como objetivo central, el de convertir una importante región de la Provincia de Neuquén en un polo agro - industrial que permita diversificar el desarrollo de su economía, mediante la construcción de la infraestructura hídrica, que genere nuevas actividades económicas productivas, a la vez que asegure el agua potable que requieren los habitantes de La Confluencia (Neuquén Capital, Centenario, Plottier, Senillosa, Vista Alegre) como así también los nuevos asentamientos que pueda originar el proyecto, por un plazo no menor a los próximos 25 años.

Dentro de los múltiples objetivos del proyecto, se encontraba la de asegurar la producción de alimentos en un área de 35.000 hectáreas que quedarían bajo riego, lo que permitiría abastecer el mercado local, provincias vecinas y el mercado internacional, contemplando todos los aspectos que hacen a la cadena agroalimentaria, desde la producción hasta la llegada del producto a los consumidores finales.

El proyecto implica una fuerte inversión por parte del gobierno provincial, que se estima en una cifra cercana a los 1.500 millones de pesos en tierras, infraestructura, planificación, asistencia técnica y capacitación de recursos humanos, entre otras aplicaciones.

Por distintas circunstancias, el proyecto se concentró en las cuestiones relacionadas a agua potable y dejó pendientes e inconclusos estudios y obras relacionadas al potencial agropecuario de la zona. Actualmente se encuentra bajo estudio por equipos técnicos de la UCAR la posibilidad de rehabilitar el potencial agropecuario existente.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Han sido enumeradas y descritas las políticas de promoción de inversión y desarrollo vigentes y disponibles en la provincia, ya sean provinciales o nacionales, junto con los instrumentos, leyes y programas que otorgan ciertos beneficios a las iniciativas productivas. Sin embargo, la evaluación de resultados no es positiva y se observa una retracción, absoluta y relativa, de muchos indicadores de la actividad agropecuaria en la provincia.

Contrastando estos resultados con el potencial descripto y la cantidad de acciones en marcha, el desafío pasa por entender cuál es la fórmula del fracaso de la política pública y encontrar la forma que el sector pueda aprovechar sus ventajas y desplegar el potencial.

La respuesta a este interrogante es uno de los ejes transversales a todo el documento. Así como la abundante presencia de agua en la provincia hace que dicho recurso no sea adecuadamente valorado y cuidado, lo mismo sucede con las políticas públicas y/o instrumentos de promoción y/o fondos disponibles para la producción.

Otro ejemplo a mencionar es la “institucionalidad pública al servicio de la producción”. Varias veces se ha destacado la presencia de organismos fuertes como el COPADE o el CPyme ADENEU, pero esto no alcanza a satisfacer al productor o inversor medio acostumbrado a un trato menos profesional, con fuerte presencia de créditos blandos o acceso a la tierra de manera precaria. Muchas situaciones han cambiado en las últimas gestiones, pero aún así, los indicadores no parecen moverse y la estructura de promoción de la producción está tildada de burocrática más que de efectiva.

Además, es importante destacar la diferencia de rendimiento, en plazos fundamentalmente, entre las inversiones realizadas en el sector productivo versus el de hidrocarburos. Poniendo recursos o atención al gas o petróleo las regalías son más rápidas para cosechar, menos sustentables seguramente, pero esta variable no siempre entra en el análisis.

La propuesta pasa entonces por diseñar desde bien arriba una jerarquización de estas decisiones y un total alineamiento de todas las estructuras provinciales al servicio de estas estrategias, empezando, por ejemplo, por la política tributaria provincial que no discrimina niveles de impuesto en función de los niveles productivos o no que estén las tierras; o por el IADEP orientando más y mejor sus créditos a una estrategia de desarrollo consensuada.

Además, hacer gestos claros acerca de los mecanismos y ventanillas para acceder a los beneficios. La existencia hoy de varios canales, hace que el inversor realmente interesado pierda las esperanzas y no pueda comprender los mecanismos y formas de acceso a los mismos.

Otro tanto tiene que ver con la tierra. La regularización de la situación permitirá aclarar muchas dudas respecto al acceso y seguridad jurídica. Con cerca de 4 millones de has de tierra fiscal, la provincia debiera tener un sistema de gestión adecuado y moderno para la administración de semejante patrimonio y las expectativas que el mismo genera.

Al analizar las políticas públicas e instrumentos de promoción para el sector agropecuario a nivel nacional y provincial, se identifican acciones en cantidad y calidad, respaldados por leyes y acuerdos participativos. Sin embargo, dadas las presiones habituales sobre los fondos públicos, los recursos no siempre se encuentran disponibles en tiempo y forma. Esto provoca, en algunos casos, falta de aprovechamiento de los instrumentos disponibles y tensiona la relación entre los actores públicos y privados involucrados, resultando todo ello en prácticas poco cooperativas. Además, la poca coordinación con la resolución de conflictos de tierras que mejoren las condiciones de acceso y tenencia, sumado a la ausencia de estrategia fiscal para la promoción de estos sectores, no facilitan la realización de proyectos o iniciativas ligadas a la agricultura irrigada. En este sentido, deben mejorarse los esquemas de participación de los productores y gestión de las políticas públicas como así también aquello relacionado con la incorporación de la dimensión de la sustentabilidad en la evaluación de las mismas.