



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Documento de Trabajo N° 10

Sujetos Sociales: Productores, Trabajadores rurales, Población rural y Pueblos Indígenas de la Provincia del 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 Mugerza
- 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 Georreferenciamiento

- Ing. Ignacio Tomasevich

Asistente Administrativa

- Daniela Isasi

SÍMBOLOS Y ABREVIATURAS

ADENEU	Agencia de Desarrollo Económico del Neuquén
AFR	Asociación de Fomento Rural
CAFI	Cámara Argentina de Fruticultores Integrados
CFI	Consejo Federal de Inversiones
CLER	Comités Locales de Emergencia Rural
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CNPvV	Censo Nacional de Población y Vivienda
COPADEV	Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo
CORDECC	Corporación para el Desarrollo de la Cuenca del Curí Leuvú
EAHU	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
EAPS	Explotaciones Agropecuarias
EPH	Encuesta permanente de Hogares
EPSA	Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario
ETR	Equipo de Trabajo Regional Río Negro y Neuquén
FAO	Food and Agriculture Organization
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
ODHPI	Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas
PP	Pequeños Productores
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
SAF	Secretaría de Agricultura Familiar
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

CONTENIDO

PREFACIO	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCION	6
2. POBLACIÓN RURAL	7
3. TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES	12
4. TIPOLOGÍA DE TRABAJADORES RURALES	16
5. PUEBLOS INDIGENAS	17
5.1 CARACTERÍSTICAS SOCIO-DEMOGRÁFICAS.....	17
5.2 ORGANIZACIÓN Y TERRITORIO.....	18
5.3 MARCO LEGAL.....	21
6. PROBLEMÁTICAS Y POTENCIALIDADES	24
7. REFERENCIAS	26

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 Yamai Zapata, con la colaboración de Lucia Gadano en el capítulo 5, 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.

RESUMEN EJECUTIVO

El documento realiza un análisis de los sujetos sociales agropecuarios, tomando para ellos tres grandes núcleos o ejes temáticos.

Uno de los ejes estructurales reside estado de situación de la población rural. Para ello, se analizan datos que presentan las condiciones de vida en contextos rurales, la situación de las mujeres y los jóvenes y la problemática migratoria; la caracterización de la unidad familiar de producción y su aporte a la dinámica económica y socio-productiva.

Otro de los ejes es la propuesta de una tipología preliminar de Productores y Trabajadores. Cabe destacar que de manera previa se trabajó en cada documento sectorial con una tipología de productores y trabajadores por actividad. Esto permitió organizar las bases de información para pensar, a partir de ella, ciertas características comunes que trasciendan la mera actividad productiva. De este modo surge la tipología preliminar de Productores y la de Trabajadores rurales de la provincia de Neuquén.

Analizarlo en forma de tipología, permite aportar a una visión integral de las dinámicas socio productivas en el diagnóstico provincial. A la vez, resulta una herramienta fundamental para una proyección a corto, mediano y largo plazo, en tanto se pueden diseñar propuestas factibles conociendo los perfiles de sujetos sociales agropecuarios de la provincia.

Por último, se describen las características generales de los Pueblos Indígenas que habitan en la provincia de Neuquén, destacando sus formas de organización, distribución territorial, dinámicas productivas y comunitarias; y el marco normativo nacional y provincial que ampara sus derechos.

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 matriz productiva de la Provincia del Neuquén y, sobretudo, 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 sociales, institucionales, organizacionales, económicos, productivos y ambientales.

En este marco, este Documento de Trabajo (DT) aborda los aspectos sociales de la población neuquina en general y de la rural en particular, siendo los objetivos específicos: 1) Relevar los aspectos demográficos y de condiciones de vida de las áreas rurales de la provincia de Neuquén, haciendo hincapié en los grupos vulnerables, analizando en ambos casos su evolución; 2) Presentar una tipología de los productores y los trabajadores rurales dada su relevancia como sujetos agropecuarios; 3) Señalar las principales características de los Pueblos indígenas, incluyendo sus formas de organización, distribución territorial, dinámicas productivas y comunitarias; y el marco normativo nacional y provincial que ampara sus derechos

El DT se estructura de la siguiente manera: El capítulo 1, introduce el marco general sobre el cual se inserta este Documento de Trabajo. En el capítulo 2 se aborda la temática de Población rural. Seguidamente, en el Capítulo 3 y 4 se desarrolla la tipología de productores y trabajadores respectivamente de la provincia de Neuquén. A continuación, en el capítulo 5 se analiza la población de Pueblos Indígenas. Finalmente, en el apartado 6 se desarrollan las problemáticas y potencialidades.

En este marco, se ha utilizado para contextualizar el análisis en el territorio la regionalización que técnicos del COPADE¹, junto con la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación en el marco del Plan Estratégico Territorial² (PET) Fase III, están desarrollando para la provincia. Dicha

¹ El Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), en la actualidad dependiente del Ministerio de Planificación Territorial de la Provincia del Neuquén, tiene su origen en los años '60. Su misión principal es la elaboración, formulación y ejecución de la planificación territorial integral de la Provincia, contemplando todas las relaciones de interdependencia de los factores locales, regionales, nacionales y exteriores (Resolución 477/2010 del Ministerio de Desarrollo Territorial).

² El PET se puso en marcha en el año 2004 con el objeto de formular un plan federal de inversión en infraestructura y equipamiento, dicho objetivo se diversificó y hoy comprende una gran cantidad de líneas de acción. Es una guía para el despliegue de la inversión

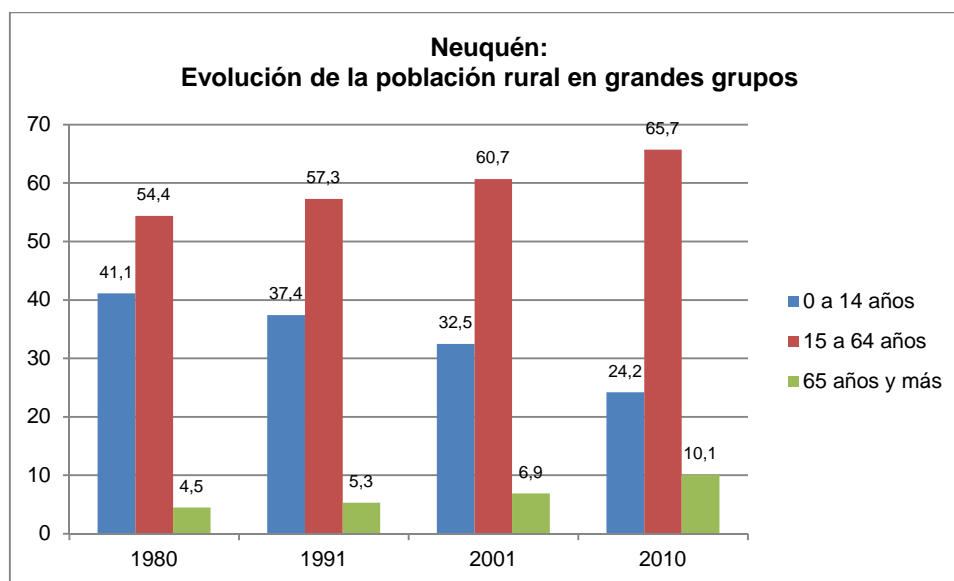
regionalización implica, entre otros aspectos, una reconfiguración del territorio y de sus dinámicas económicas y sociales a partir del surgimiento de la actividad hidrocarburífera “no convencional”³. En este contexto, la regionalización establecida por el COPADE identifica cinco microrregiones: **Centro, Confluencia, Este, Noroeste y Sur**.

2. POBLACIÓN RURAL

La población rural de la provincia de Neuquén ha disminuido en los últimos veinte años en términos absolutos y relativos, a pesar de los incentivos de expansión de las actividades agrícolas de carácter más intensivo y la incorporación de nuevas tierras productivas. Un repaso por estas dos décadas muestra un fuerte descenso, variando su representación sobre la población total entre el 13,7 % en 1991 y un 8,3% en 2010.

La tendencia a la disminución del empleo familiar y al incremento del trabajo asalariado, junto al predominio de formas más empresariales de organización productiva se presenta como una de las consecuencias de la migración de los pequeños productores de zonas rurales hacia aglomerados urbanos⁴.

Otro punto relevante a destacar en la dinámica de las últimas dos décadas es el factor de envejecimiento de la población rural. El siguiente gráfico muestra la evolución de la población rural en la provincia de Neuquén en grandes grupos, entre 1980 y 2010. Los valores para cada grupo están expresados en porcentajes respecto de total de la población para cada década.



Fuente: Elaboración propia en base a datos censales CPHyV 1980, 1991, 2001 y 2010

Analizando cómo se comportan los valores hacia el interior de cada grupo etario y la relación entre ellos, lo primero que se destaca es un aumento del tercer grupo, y por tanto un envejecimiento de la población rural. Los valores muestran que en el transcurso de cuatro décadas se ha duplicado el porcentaje de población mayor a 65 años respecto del total de la población. A su vez, el grupo de población de hasta 14 años ha

pública en el territorio. (Fuente: <http://www.planificacion.gob.ar>).

³ Lopez A., E., et al (2013). El abc de los hidrocarburos en reservorios no convencionales. Bs.As., IAPG.

⁴ Steimbregger, 2004.

descendido a la mitad, dejando ver un descenso en la tasa de natalidad en la población rural de la provincia. Respecto de los valores a nivel nacional, para cada grupo se observan diferencias sustanciales. La población de hasta 14 años a nivel nacional presenta un descenso de 6 puntos en su valor porcentual, mientras que en Neuquén la caída en sus valores es de 17 puntos. En ambos casos, la mayor diferencia se encuentra entre 2001 y 2010. El segundo grupo, de población entre 15 y 65 años, indica a nivel nacional un crecimiento constante, sin grandes saltos. Por su parte, los valores de este grupo en Neuquén muestran un crecimiento de 10 puntos entre 1980 y 2010, variando su representación de 54,4 a 65,7 % del total de la población. Por últimos, en la población de más de 65 años a nivel nacional el crecimiento es gradual y asciende solo dos puntos entre 1980 y 2010, mientras que en Neuquén para el mismo lapso de tiempo el valor que representa respecto del total de la población, se duplica.

Tabla 1. Evolución de la población rural de Argentina y Neuquén según grupo de edad

Evolución de la Población Rural en grandes grupos de edad					
		1980	1991	2001	2010
0 a 14 años	ARG	36,4	36,2	34,2	30,3
	NQN	41,1	37,4	32,5	24,2
15 a 64 años	ARG	57	56,5	57,5	60,9
	NQN	54,4	57,3	60,7	65,7
65 años y más	ARG	6,5	7,3	8,3	8,8
	NQN	4,5	5,3	6,9	10,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos censales CPHyV 1980, 1991, 2001 y 2010

En síntesis, los valores censales muestran que entre 1991 y 2010 se ha duplicado el porcentaje de población mayor a 65 años respecto del total de la población, pasando de representar el 5,3 al 10,1%. A su vez, el grupo de población de hasta 14 años ha descendido un 65%, dejando ver un descenso en la tasa de natalidad en población rural de la provincia.

Según datos censales del año 2010, los hogares rurales con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en la provincia representan el 20,5% del total de hogares rurales. Las MR con mayor representación son Este y Centro⁵.

Esta situación signada por el descenso y envejecimiento de la población rural, adquiere mayor importancia dado que podría presentarse como limitante a la hora de considerar desarrollos productivos con dinámicas de vida y asiento rural.

El perfil más representativo de la población rural es el denominado como “agricultor o productor familiar”. Según entrevistas realizadas a referentes locales, muchos de los productores familiares son, a su vez, empleados del estado o poseen algún tipo de ingreso (por jubilación o ayuda social), y combinan éstos con alguna actividad productiva. En consonancia con el perfil agropecuario de las zonas donde se ubican, una de

⁵ Bendini, et al. 2014.

* Según datos censales los departamentos con mayor representación son Loncopué (35%), Huiliches (34,9%), Zapala (32,3%), Añelo (27,9%) y Pehuenches (24,7%). CNPyV 2010.

las actividades que ha tenido promoción es el turismo como oportunidad de diversificación económica. Tomando como referencia los datos del Censo Nacional Agropecuario realizado en 2002 se puede notar que las 218.868 EAP de los Pequeños Productores (PP)⁶ y las 23.519.642 hectáreas que ocupan significan un **65,6%** del total de explotaciones agropecuarias del país, y un **13,5%** de la superficie total de todas las EAP del territorio nacional.

En la provincia de Neuquén en 2002 eran 3308 las EAP de PP que ocupaban una superficie de 196.298 hectáreas, explicando un 59,4% del total de las explotaciones agropecuarias y un 9,1 % de la superficie de todas las EAP del territorio provincial.

Cuadro N°1: Pequeños productores en CNA 2002. EAP, superficie total y superficie media.

Categorías	Neuquén	Total País
EAPS Totales	5.568	333.477
Superficie Ha Totales	2.145.700	174.807.257
Superficie Media del Total	385,36	524,2
EAPS de Pequeños Productores (PP)	3308	218.868
% EAPS de PP/ el Total	59,4	65,6
Superficie ha de Pequeños Productores (PP)	196.298	23.519.642
% hectáreas de PP/ el Total ha	9,1	13,5
Superficie media de PP ha	59,3	107,5

Fuente: Scheinkerman et. al 2007. PROINDER-SAGPyA / IICA-Argentina

De acuerdo a datos del mismo censo se puede notar que en relación con la totalidad de explotaciones agropecuarias las pertenecientes a PP se destacan en los departamentos de Collón Curá, Catan Lil y Picún Leufú⁷.

Según Scheinkerman et. al (2007) el aporte que realizaban estas explotaciones agropecuarias a la producción total es muy relevante, llegando a representar más del 40% del valor bruto producido (VBP) en algunas provincias. Como se puede observar en el Cuadro N°2, en 2007 este valor representaba algo más del 19% a nivel nacional. En la provincia de Neuquén, esta participación fue algo superior (21%).

Cuadro N°2 Valor bruto de producción de Pequeños Productores por provincias

⁶ Los PP son aquellos productores agropecuarios que dirigen una EAP en la que se cumplen las siguientes condiciones:

- El productor agropecuario trabaja directamente en la explotación;
- No se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes;
- No tiene como forma jurídica la 'sociedad anónima' o 'en comandita por acciones';
- Posee una superficie total de la explotación de hasta 2500 ha. en las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Neuquén
- posee una superficie cultivada de; hasta 25 ha. en las provincias de Neuquén, Río Negro, San Juan y Mendoza; y hasta 200 ha en el resto del país; o posee hasta 500 Unidades Ganaderas en todas las provincias del país (Scheinkerman et. Al, 2007).

⁷ Muzi, E. (2012). Atlas Población y agricultura familiar en la Región Patagonia 1ª ed. CABA. Ediciones INTA.

Categorías	Neuquén	Total País
Valor Bruto de Producción en millones	68	117.97
% de PP/total EAPs	21	19,2

Fuente: Scheinkerman et. al 2007. PROINDER-SAGPyA / IICA-Argentina.

De acuerdo al estudio llevado adelante por Scheinkerman et. al. (2007) se puede señalar que los pequeños productores aportaban el 53% del empleo total (permanente y transitorio por contratación directa) a nivel nacional, constituyendo el 54% del trabajo permanente y el 29% del trabajo transitorio directo empleado en el sector agropecuario. En la provincia de Neuquén los pequeños productores contribuían con el 56% del empleo total, aportando el 64% del trabajo permanente y el 3% del trabajo transitorio directo empleado en el sector agropecuario.

En relación a la cantidad de personas que trabajan en forma permanente en las EAPs se puede observar que en la provincia se reducen durante el período intercensal 1988-2002, al igual que lo sucedido a nivel nacional- mientras en Neuquén cae un 17%, en Argentina lo hace en un 25%. La reducción es explicada fundamentalmente por la menor cantidad de trabajadores familiares del productor que más que compensa los 300 productores que se suman entre el censo de 1988 y el de 2002.

Cuadro N°3. Cantidad y porcentaje de personas que trabajan en forma permanente en las EAP según relación con el productor.

Categorías		Neuquén	País
Productores	1988	4.332	377.404
	2002	4.630	340.735
	Var %	7	-10
Familiares del productor	1988	5.222	301.815
	2002	3.964	204.457
	Var %	-24	-32
No Familiares del productor	1988	4.319	348.421
	2002	2.933	229.690
	Var %	-32	-34
Total	1988	13.873	1.027.640
	2002	11.581	775.296
	Var %	-17	-25

Fuente: elaborado en base a Scheinkerman et. al 2007. PROINDER-SAGPyA / IICA-Argentina

En la mayoría de las regiones se verifican pocos cambios en la proporción de EAP "pobres" respecto al total de EAP; las únicas que muestran una variación significativa son las regiones de Cuyo y la Patagonia. En la primera parece haber disminuido la incidencia de 35% a 27% y en la segunda aumentado de 39% a 48%. Al observar estos datos a escala provincial se observa que en Neuquén aumentó el número absoluto en un

21% las EAP pobres lo que condujo a un incremento de dicha participación de 46% a 67%⁸.

Cuadro Nº 3: EAPS pobres

Provincia		Neuquén	País
CNA 1988	EAP pobres	3.058	163.245
	EAP totales	6.641	421.221
CNA 2002	EAP pobres	3.709	132.672
	EAP totales	5.568	333.533
Var 2002/1988	%	21	-19
1988	% EAP Pobres/EAP totales	46	39
2002	% EAP Pobres/EAP totales	67	40

Fuente: Scheinkerman et. al 2007. PROINDER-SAGPyA / IICA-Argentina

Una mención aparte merece la presencia de población vulnerable⁹, entendida como aquellos grupos sociales sujetos a ciertas desventajas o posibles daños derivados de causas sociales, culturales o personales. Entre ellos se encuentran las mujeres y jóvenes.

En ámbitos rurales, el contexto de desarrollo y habitabilidad de estos grupos suele presentar mayores factores condicionantes. Los jóvenes rurales –entre 15 y 24 años- en Neuquén representan el 7.9% (7.820) del total de población de jóvenes de la provincia (98.897). Dentro de este estrato, los datos censales arrojan que el 21.2% (1.659) habita hogares con NBI. Este valor casi duplica los encontrados en población urbana donde el porcentaje de jóvenes que habita hogares con NBI es 12.1%.

Por tanto, la persona joven tiene cierta predisposición a emprender la partida hacia otros lugares como estrategia de supervivencia para mejorar su estilo de vida. Estos, pueden ser grandes ciudades o también las de mediano tamaño, con objetivos de estudios o laborales¹⁰.

Por su parte, las mujeres rurales en Neuquén representan el 7.4% (20.538) del total de mujeres de la provincia. De este estrato, se observa que el 20.8% (4.272) habita en hogares con NBI.

El lugar que ocupan las mujeres en la estructura de tareas y actividades es variable. Como productoras familiares, sus tareas están orientadas a la horticultura y elaboración de productos (artesanías, quesos, dulces, pan, etc.). Cuando es posible, los excedentes de la producción son comercializados. Siempre, este trabajo productivo, se suma al trabajo doméstico y de crianza de los hijos.

Algunas de ellas también trabajan fuera del predio en forma estacional o permanente, dependiendo del tipo de actividad. Lo hacen como jornaleras, en el servicio doméstico, en pequeños comercios, en la administración pública. Aun cuando son ellas las que cobran el salario, no siempre significa que decidan qué hacer con el dinero¹¹.

⁸ Scheinkerman et. Al, 2007.

⁹ El PNUD define la vulnerabilidad como el resultado de la acumulación de desventajas y una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales y/o culturales. Considera como vulnerables a diversos grupos de la población entre los que se encuentran las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, los migrantes, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena, que más allá de su pobreza, viven en situaciones de riesgo (PNUD, 1998).

¹⁰ Caputo, 2001.

¹¹ Biaggi, Canevari, Tasso, 2007.

3. TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES

3.1.1 Productores por actividad

Tomando como punto de partida el trabajo realizado en cada documento sectorial con una tipología preliminar de productores por actividad, se presenta a continuación un repaso de los mismos a fin de comprender el recorrido realizado para construir la tipología¹².

En la MR Confluencia, zona de mayor concentración, la figura del horticultor da cuenta de un perfil de productor desintegrado con predominio de pequeñas superficies fuertemente diversificadas. Sus estrategias de producción son tradicionales y presenta niveles de comercialización poco desarrollados, con fuertes rasgos de informalidad.

En términos socio-productivos, dichos productores presentan bajo nivel tecnológico. Se trata de Unidades Productivas de tipo familiar con ausencia de mano de obra asalariada y calificada. La superficie en producción ronda en promedio las 5 has, habiendo chacras con solo 1 hectárea. El 95% de las chacras en producción son arrendadas, solo el 5% el dueño de la tierra. La modalidad de trabajo suele ser el régimen de mediería. En su mayoría, son de origen boliviano (cerca del 90% del total).

A su vez, existen algunos productores con perfil más empresarial, con producciones por encima de las 10 has, aplicación tecnológica en cultivos y canales comerciales asegurados, pero solo representan un porcentaje menor.

En los Productores vitivinícolas se identifican dos grandes grupos. En MR Confluencia presentan alta concentración, el 95% de la superficie pertenece a 7 bodegas, contratan trabajo permanente y transitorio. Se observa un porcentaje menor de pequeños productores.

En las MR Este y Noroeste se destacan los productores pequeños, la mayoría con superficies de menos de 3 has. Se trata de elaboradores caseros/artesanales que utilizan mayoritariamente mano de obra familiar. La edad promedio 57 años (norpatagonia) con bajas posibilidad de continuidad familiar (algo más del 20%)

Los Productores de frutos secos presentan perfiles de grandes productores. En la MR Este se estiman unos 5 productores con alrededor de 203 has (58 % de 350 has).

En la MR Confluencia se estiman unos 25 productores con aproximadamente unas 147 (42% de 350 has).

Los Productores de Olivos también presentan un perfil de grandes productores. Se destacan en la MR Confluencia y Este, con explotaciones de entre 50 y 120 has.

En la Región Patagonia Norte, en el año 2013 se registraron 2.650 productores de frutas de pepita y carozo, perteneciendo el 13% (354 productores) a la provincia de Neuquén, y específicamente a la MR Confluencia. Este complejo presenta un elevado grado de concentración. Según datos relevados por SENASA para el año 2013. El 54,5% de los productores tenían menos de 10 hectáreas netas plantadas con frutales de pepita y carozo, y representan el 13,3 % de la superficie neta. En el otro extremo, el 2,5% de los productores de más de 100 hectáreas poseían el 36% de la superficie neta.

Actualmente, los actores sociales de la fruticultura se identifican con los siguientes perfiles:

-Productores independientes: No están asociados o integrados por un nexo de capital con ningún agente de

¹² En los documentos sectoriales se encuentra la descripción en profundidad cada estrato de productores en función de su actividad.

comercialización, por tanto depende en cierta forma de las firmas exportadoras a quienes vende su producción a los valores por ellas establecidos.

-Productores parcialmente integrados: Estos productores integran su producción primaria con el proceso de empaque y comercialización. Dicha integración se da en forma individual o asociada, y fundamentalmente les permite acceder a los mercados de distribución de manera directa.

Ambos productores trabajan a nivel parcelar de forma intensiva. Cuentan con el uso de mano de obra familiar y solo se valen de algunos trabajadores temporarios para tareas culturales específicas, y la contratación en muchos casos es informal. Es un modelo de producción que implica una gran recarga (de tareas) para el productor.

-Empresas integradas: se trata de grandes grupos económicos, de origen nacional o extranjero, que se destacan por la incorporación de tecnología de avanzada y por la concentración de altos porcentajes de la comercialización de exportación. Concentran una gran cantidad de tierras productivas e invierten grandes volúmenes de capital.

-Agentes comerciales o Traders: La función específica de esta figura se vincula con la comercialización en el exterior (mercados de exportación). Se trata de una función que también suele ser desempeñada por las empresas integradas a través de la compra de la producción empacada por algunos productores independientes.

“La fruta comercializada por estos agentes proviene tanto de los socios-propietarios de estas estructuras comerciales –en su rol de productores primarios, empaques y compradores de fruta de productores independientes- como de productores que empaquen su propia producción pero no acceden en forma directa a mercados externos”.

Respecto de productores bovinos los estudios consultados presentan una clasificación diferenciando cuatro grupos en función de su perfil empresarial.

*Los productores tradicionales (estancieros), son aquellos que no presentan mayor incorporación de tecnología ni de mano de obra en la explotación. Carecen de una organización empresarial eficiente. En muchos casos, poseedores de campos heredados de padres o abuelos, continúan con modelos de producción de antaño. Esta pertenencia les otorga una identidad local fuerte, en parte, también heredada por estatus familiar. Se destacan en la MR Sur y Este.

Existe un grupo de productores bovinos, denominados como “nuevos empresarios” que están desarrollando unidades económicas de producción intensiva (feed lots) en zonas bajo riego, con estructuras de mano de obra permanente para el desarrollo de la misma. Estos productores están en expansión, favorecidos por el actual corrimiento de la barrera fitosanitaria. Como da cuenta su denominación, poseen un perfil más empresarial y orientados a mercados extra regionales. Se destacan en la MR Confluencia y Este.

*El tercer grupo hace referencia a aquellos productores de tipo profesional, en función de sus ingresos. Es decir que la fuente de inversión en la actividad proviene de profesiones independientes (petróleo, fruticultura, comercio) o no (funcionarios de jerarquías media y alta). La actividad agropecuaria ocupa en su esquema económico, una especie de reaseguro o segunda fuente de ingresos (aunque generalmente no son demasiado elevados, dada la poca dedicación). La gestión del campo, en estos casos, la realiza un encargado con algunos peones a cargo. Se destacan en la MR Confluencia y Este.

* Por último, están los pequeños productores o Crianceros que incorporan al bovino como complemento de la actividad caprina, principalmente. La producción es en pequeña escala, de tipo familiar con poca

incorporación de tecnología y de mano de obra asalariada. La práctica más conocida que caracteriza este tipo de productores es la trashumancia. Se destacan en la MR Noroeste y Centro.

En el caso de los productores de ganadería porcina, la escala de producción está determinada principalmente por la cantidad de animales y el manejo que se realiza de los mismos:

- productores pequeños: hasta 30 madres
- productores medianos: entre 30 y 60 madres
- productores grandes: más de 100 madres

Los datos del relevamiento territorial dan cuenta de una mayor cantidad de pequeños productores MR Confluencia, destacándose la ciudad de Neuquén con los productores agrupados en Colonia rural “Nueva Esperanza” y Plottier, con la Cooperativa de Productores Neuquinos (PRONEU).

Respecto de productores grandes, se destaca la MR Este, particularmente la localidad de Cutral Co con el establecimiento “El Amanecer”, y Loncopué

La distribución por escala productiva de la provincia es la siguiente:

- Un productor (1) con más de 1000 cerdas madres
- Dos productores (2) con más de 100 y menos de 1000 cerdas madres
- Treinta y ocho (38) productores con más de 30 cerdas madres
- Seiscientos setenta y siete (677) productores con menos de 30 cerdas madres -de los cuales el 80% (538 productores) aproximadamente solo cuenta con hasta 10 cerdas madres-.

Dentro de la tipología de productores ovino-caprino, puede realizarse una diferenciación en tres tipos de crianceros en función de la actividad que desarrollan:

- Los Crianceros Trashumantes, son quienes desplazan sus animales desde los campos bajos y áridos de "invernada" a los valles altos de las "veranadas" cordilleranas. Se extienden sobre los la MR noroeste, este y sur.
- Los Crianceros Agricultores, se ubican alrededor de pequeños arroyos y mallines donde la ganadería se complementa con algunos cultivos precarios (pastos, cereales, hortalizas)
- Los Crianceros Sedentarios, están en los campos áridos de la Meseta, en las MR Este y Centro.

Suelen manejar piños o majadas con un valor modal que varía entre las 250 y 500 cabezas. Algunos de ellos están capitalizados y otros persisten con economías de subsistencia. El objetivo principal de su actividad productiva es la esquila y la venta de la lana ovina y del mohair (pelo caprino) y de los "chivitos" y corderos (carne). Una parte de su producción se destina al consumo familiar y otra se destina al mercado de productos.

3.1.2 Tipología preliminar de productores

Teniendo en cuenta las dinámicas territoriales a nivel provincial presentadas, el análisis de la población de productores en Neuquén necesariamente requiere ampliar la visión incluyendo residentes rurales y urbanos, en tanto las explotaciones de mayor escala presentan perfiles gerenciales de producción con encargados o capataces de campo.

Una mirada transversal acerca de los tipos de productores arroja una división de los mismos en cuatro

grandes grupos, en función de los niveles de capitalización, incorporación tecnológica y perfiles que presenten.

Un primer grupo representado por el **pequeño productor familiar**, mantiene una producción orientada a autoconsumo, principalmente, con dificultades para vivir de ella. Sea un perfil ganadero u hortícola, se trata de unidades económicas pequeñas que no presentan más de 200 cabezas de ganado mixto (caprino, principalmente en complemento de bovino), hasta 5 has de hortalizas, o hasta 10 cerdas madres. En la mayoría de los casos, con graves problemas vinculados al acceso a las tierras (sea por habitar y producir tierras fiscales o arrendar tierras privadas para producir).

De acuerdo a datos censales disponibles¹³, se observa que los pequeños productores, en relación a la totalidad de explotaciones agropecuarias, se destacan en la MR Noroeste, Centro y Sur.

Según entrevistas a referentes locales, muchos de los productores familiares son, a su vez, empleados del estado o poseen algún tipo de ingreso (por jubilación o ayuda social), y combinan éstos con alguna actividad productiva. En consonancia con el perfil agropecuario de las zonas donde se ubican, una de las actividades que ha tenido promoción es el turismo como oportunidad de diversificación económica.

Las organizaciones en las que participan los productores de la agricultura familiar son principalmente Asociaciones de Fomento Rural (AFR) y Cooperativas, como estructura de acceso a la comercialización y equipamiento agropecuario.

El segundo grupo es aquel **productor familiar capitalizado**, con ciertos grados de integración. En el caso de la actividades frutícola con algún empaque y frío, en hortalicultura con hasta 10 has y ganadería con entre 200 y 500 cabezas o hasta 30 cerdas madres; producción artesanal de vinos con plantaciones nuevas de 3 años. Un mayor porcentaje de este estrato es propietario de la tierra, sobre todo en productores frutícolas y/o vitivinícolas. Se concentran en las MR Confluencia y Este.

Similar al primer grupo, las organizaciones en las que participan los productores de la agricultura familiar son principalmente Asociaciones de Fomento Rural (AFR) y Cooperativas, como estructura de acceso a la comercialización y equipamiento agropecuario.

A su vez existe otro órgano de participación, para fruticultura sobre todo: las Cámaras de Productores. Éstas, tienen su expresión colectiva en la Federación de Productores de Río Negro y Neuquén. También existe participación en Consorcios de riego.

El tercer grupo integra a los **grandes productores con un perfil empresarial**. El factor que destaca a este grupo es que la fuente de inversión en la actividad proviene de otras actividades independientes, como la actividad petrolera o de servicios. Este grupo ha sido un actor dinámico en los impulsos de diversificación productiva y se destacan en las actividades de desarrollo de frutos secos, olivos y engorde a corral (feed lots) en ganado bovino.

En función de la dinámica territorial de la provincia, estos dos últimos estratos concentran en las MR Confluencia y Este, desarrollando gran parte de los valles.

Dada la escala de producción, los productores aquí agrupados son propietarios de la tierra, presentando distintas formas de adquisición de las mismas. Este estrato presenta perfiles y características que podrían ubicarlos como posibles inversores de áreas potenciales.

¹³ Censo Nacional Agropecuario 2002.

Participan en grupos de productores para el asesoramiento técnico, como los que organiza en Centro Pyme-Adeneu.

Un cuarto grupo refiere a los **productores de actividad tradicionales**. Si bien presentan diferencias entre sí, este estrato lo componen aquellas empresas integradas de la actividad frutícola, destacadas por la concentración de altos porcentajes de la comercialización de exportación y la incorporación tecnológica; y también, los ganaderos tradicionales. Por su perfil y escala de producción, se trata de grandes productores, propietarios de la tierra sea por adquisición (en caso de la fruticultura) o herencia (en ganadería bovina).

Este grupo se ubica en la zona de los valles (Confluencia y Añelo) de la MR Confluencia y Este y en la MR Sur, principalmente.

Las organizaciones que los nuclean son: Cámara Argentina de Fruticultores Integrados (CAFI) en el caso de la fruticultura, y las Sociedad Rural de Neuquén y Junín de los Andes, para productores ganaderos.

4. TIPOLOGÍA DE TRABAJADORES RURALES

Respecto de la clasificación de los trabajadores, aparecen dos factores claves que los diferencia: la calificación y la permanencia. Es decir, en la mayoría de las actividades conviven tres perfiles. El trabajador calificado permanente y el peón semi o no calificado, transitorio, y una figura relativamente nueva llamado transitorio permanente.

Dentro del estrato calificado, se agrupan aquellas tareas técnicas vinculadas al manejo de maquinarias y roles jerárquicos (encargados o capataces).

Las labores culturales, de cosecha y mantenimiento en las unidades productivas se asocian más al perfil de operario o peón semicalificado (no calificado).

El peón transitorio permanente es semicalificado, definido como polivalente realiza tareas extensivas dentro de las unidades productivas de mediano o gran tamaño, en aquellos casos en que las tareas han atenuado su estacionalidad. Las empresas realizan para este perfil contratos cortos, discontinuos. De ahí su denominación¹⁴.

Dentro de las figuras transitorias, cabe destacar la de los trabajadores migrantes. Si bien la migración laboral se presenta como un fenómeno histórico vinculado a la demanda de ciertas actividades como la fruticultura, en las últimas décadas la incorporación creciente de mano de obra estacional ha profundizado los procesos inmigratorios. Los trabajadores rurales migrantes, también llamados *golondrinas* expresan el mayor signo de vulnerabilidad dentro de la estructura. Por su propia condición, la que los define como tales –migrantes–, son socialmente invisibles y se encuentran legalmente desprotegidos, en la mayoría de los casos accediendo a los puestos informales dentro del escalafón laboral¹⁵.

En general, las actividades desarrolladas en la provincia demandan mano de obra intensiva, dado el necesario periodo de cosechas. Exceptuada de este perfil, está la actividad ganadera.

Pese a que las actividades agrícolas son grandes generadoras de puestos de trabajo, la competencia por mano de obra calificada, principalmente, es muy alta. Esto se debe a la expansión de la actividad petrolera con remuneraciones muy superiores a la de los trabajadores rurales. A su vez, esta disputa se da entre las

¹⁴ Bendini y Tsakougmakos, 2005.

¹⁵ Bendini, Radonich y Steimbregger, 2012.

actividades agrícolas por estos perfiles calificados.

Las organizaciones sociales que representan a los trabajadores son el Sindicato de Obreros Empacadores de fruta de Río Negro y Neuquén (S.O.E.R.N) y Unión de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE).

En el caso de la actividad ganadera, en particular, las mayores empleadoras de mano de obra son las estancias bovinas. Dentro de la estructura de perfiles que emplea, pueden distinguirse en su interior segmentos de mano de obra permanente bajo distintas formas. Conviven perfiles de peones transitorios y permanentes, y de Aparceros.

5. PUEBLOS INDIGENAS

5.1 Características socio-demográficas

Las comunidades indígenas en Neuquén son un actor importante, en cuanto constituyen una unidad política, lingüística y cultural histórica. A su vez, se estima que la mayor concentración demográfica de pueblos originarios a nivel nacional se encuentra en esta provincia. Según estimaciones oficiales, cerca de 44.000 personas (8% del total de población) se reconocen como pertenecientes o descendientes de algún Pueblo Originario, en su mayoría mapuce¹⁶. Otros registros, identifican alrededor de 70.000 personas sumando la población mapuce rural y urbana¹⁷.

El 9,8% de los hogares registrados a nivel provincial, corresponden a hogares mapuce (CPHyV 2001). Los departamentos donde registran mayor presencia son: Chos Malal (29.8%), Huiliches (29.6%), Aluminé (27.8%) y Loncopué (25.6%)¹⁸.

El pueblo mapuce se define a sí mismo como gente de la tierra (mapu: gente; che: tierra). Esto determina culturalmente una forma de vivir vinculada a la tierra concebida holísticamente y desde su cosmovisión como territorio.

La organización social es bajo la figura de Comunidad, o “Lof”. El Lof o comunidad está integrado por una o varias familias. La familia nuclear es la unidad social más pequeña a través de la cual se organizan las actividades productivas, en las que participan todos los miembros de la comunidad indistintamente. Si bien la posesión de la tierra es colectiva, el uso es familiar. La tierra es asignada por el Logko (jefe) bajo el criterio de necesidad, según el cual debe asignarse más tierra a aquel que tiene más animales para alimentar.

El “Logko” (jefe), tiene como función principal administrar los recursos de la comunidad, especialmente en lo referido a las tierras y la distribución de su uso, y como enlace con las autoridades locales y nacionales. Los Logko son electos cada dos (2) años por los miembros de la comunidad, pudiendo ser re-electos en sus funciones. Asimismo, cada comunidad cuenta con un Consejo Directivo que cumple funciones de administración del territorio y los recursos. Existen otros cargos tradicionales tales como los Werken que han venido revalorizándose y recuperándose a partir de la labor de las organizaciones Mapuce¹⁹.

Atravesada la conocida campaña militar de la Patagonia en 1880, la redistribución de las tierras termina por

¹⁶ Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.

¹⁷ Informe de Situación de los Derechos Humanos del Pueblo Mapuce. Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Neuquén. 2008.

¹⁸ OPDHI, 2008.

¹⁹ Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO). 2012: 16.

colocar a las distintas comunidades en superficies de difícil acceso y comunicación. Esta situación provoca por tanto una modificación de su estrategia de supervivencia y sustento que se mantiene hasta la actualidad. La combinación de la ganadería extensiva en superficies amplias y agricultura en zonas fértiles, pasa a ser remplazada por una estructura económico-productiva principalmente ganadera trashumante (cría de animales menores, caprinos y ovinos y en baja proporción existencias vacunas y equinas). Dicha actividad es llevada a cabo por los hombres de la familia, padres e hijos, mientras las mujeres se ocupan la actividad de huerta para autoconsumo y de cuidar a algunos animales que no suben a la veranada.

Algunas comunidades también desarrollan otras actividades como Forestación –para generación de madera y leña- Turismo rural comunitario, como meta de diversificación productiva. Una porción mínima de comunidades ubicadas en territorio de mallines o cercanía de cuencas hídricas, mantienen una tradición agrícola con poca diversificación de especies y escaso nivel tecnológico para labores culturales.

Respecto a la situación socio-económica, según un informe del Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI, 2008) se indica que aproximadamente el 60% de la población de las comunidades se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Esto explica, en parte, la migración de la población joven en busca de oportunidades laborales, lo que a su vez genera abandono de tierras y desintegración o desgranamiento comunitario.

5.2 Organización y Territorio

El pueblo Mapuce tiene una entidad de representación en la provincia de Neuquén: la Confederación Indígena Neuquina. Dada la extensión de la provincia, el territorio se organiza en cinco entidades zonales, las cuales agrupan cada una ciertas comunidades. Los representantes de las zonales integran la comisión directiva de la Confederación.

Las comunidades presentan distintos grados de reconocimiento por parte de las autoridades públicas. En la provincia se encuentran registradas 53²⁰ Comunidades Mapuces aproximadamente, integrando los registros oficiales de orden nacional y provincial²¹. Las mismas se encuentran presentes en los departamentos de Aluminé, Loncopué, Collón Curá, Ñorquín, Catan Lil, Minas, Huiliches, Zapala, Picunches, Lacar, Añelo y Confluencia. Asimismo, se estima que en la actualidad existen 10 comunidades sin personería en la

²⁰ Información actualizada al 2013, siguiendo informe PPI - PROSAP (2011), con la suma de la incorporación en el registro provincial de la comunidad Maliqueo y Campo Maripe.

²¹ En la actualidad, se reconocen dos caminos formales para el registro de una comunidad mapuce como asociación civil con personería jurídica. Por un lado se encuentra, la Dirección Provincial de Personerías Jurídicas de Neuquén regida por la ley de Asociaciones N° 77, que en la actualidad acredita 39 comunidades con personería jurídica en territorio neuquino. Al estar reconocidas como asociaciones civiles, implica estatuto, renovación de autoridades y presentación de balances anuales. Esto conlleva a que para mantener la regularidad de la organización, sea necesario asumir los costos para mantener balances al día, honorarios de contadores, por ejemplo, situación no viable para muchas comunidades.

Por el otro, está el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), dependiente el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que adopta el criterio de la Resolución 4811/96. Cuenta con 17 comunidades mapuces registradas (2 de las cuales presentan también la personería provincial). Por esta vía, se puede gestionar la personería en forma permanente sin costo alguno. Según datos del Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI), la Provincia del Neuquén durante los últimos catorce años no inscribió ninguna personería jurídica de comunidades indígenas, hecho que se modificó con el reciente registro de la Comunidad de Campo Maripe (2014) y de la Comunidad Maliqueo (2015).

El INAI, por su parte, hace más de cinco años que no registra en el RE.NA.CI. a las comunidades de Neuquén – pero sí lo hace con comunidades de otras provincias.

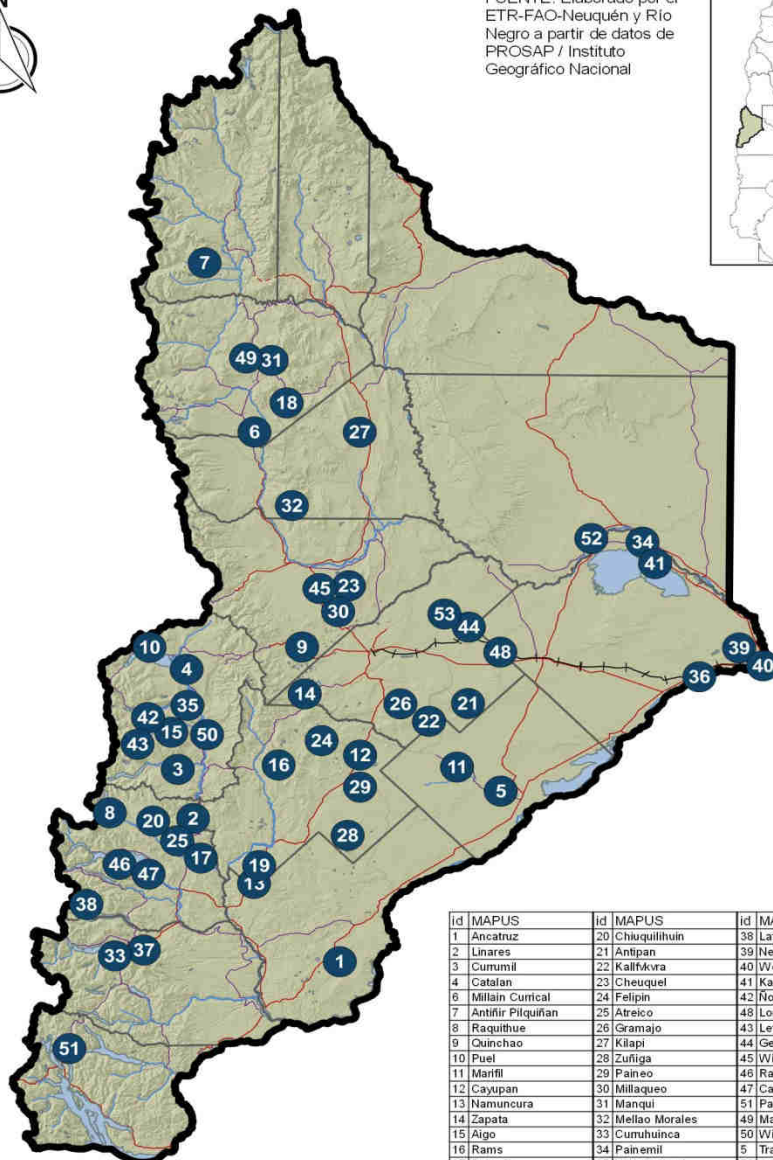
Provincia²².

Las instituciones gubernamentales provinciales encargadas de los asuntos de las comunidades indígenas son la Secretaría de Coordinación y la Subsecretaría de Fomento y Zona Rural.

La primera, creada en el año 2014 (Decreto N°45), tiene vinculación directa con el Gobernador, y posee entre sus competencias, la de intervenir en las relaciones entre los pueblos indígenas y las poblaciones rurales. Por su parte, la Subsecretaría depende del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia (Ley provincial N° 2841), y actúa como el nexo entre el Ejecutivo provincial y las comunidades mapuce y criollas. Es la encargada de asistir y asesorar a las comunidades en los aspectos formales y administrativos.



FUENTE: Elaborado por el ETR-FAO-Neuquén y Río Negro a partir de datos de PROSAP / Instituto Geográfico Nacional



id	MAPUS	id	MAPUS	id	MAPUS
1	Ancatruz	20	Chiuquillhuin	38	Lafquenche
2	Linares	21	Antipan	39	Nebuen Mapu
3	Cumumil	22	Kalfkvrva	40	We Kyveh
4	Catalan	23	Cheuquel	41	Kaxipayñi
6	Millain Curitcal	24	Felipin	42	Norkinko
7	Antifir Pilquiñan	25	Atreico	48	Lonko Purran
8	Raquithue	26	Gramajo	43	Lefiman
9	Quinchao	27	Kilapi	44	Gelay Ko
10	Puel	28	Zufiga	45	Wifoy Follí
11	Marifil	29	Paineo	46	Raquitue
12	Cayupan	30	Millaqueo	47	Cañicul
13	Namuncura	31	Manqui	51	Paichil Antreao
14	Zapata	32	Mellao Morales	49	Maripil
15	Aigo	33	Cumhuinca	50	Wifoy Tayin Rakizuan
16	Rams	34	Painemil	5	Travel Leufu
17	Paineflu	35	Hiengheihual	52	Campo Maripe
18	Huayquillan	36	Ragin Ko	53	Maliqueo
19	Cayulef	37	Vera		

FAO17-A4-4001-C

²² ODHPI, 2014.

Las autoridades de cada comunidad y la Confederación Mapuce del Neuquén, son las entidades representativas a través de las cuales se canalizan los procesos de reconocimiento y defensa de sus derechos consagrados en la Constitución nacional y provincial. El reconocimiento constitucional a la pre existencia de los pueblos indígenas, a la personería jurídica de sus comunidades y a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, constituyen la base jurídica del cuerpo normativo referido a los pueblos indígenas en Argentina.

En este sentido, las reivindicaciones por el territorio y el respeto a la identidad mapuce son demandas entrelazadas y centrales. Justamente, la ausencia de territorio impide el ejercicio de otros derechos que hacen a su supervivencia como pueblo: derecho al desenvolvimiento de las propias pautas culturales, lengua, religión, organización social, y sobre todo, derecho al desarrollo económico que posibilite condiciones de vida digna²³.

En las últimas décadas, se han establecido determinados procesos formales para regularizar la organización de las comunidades. La obtención de la personería jurídica por parte de las comunidades, es un requisito para el otorgamiento formal de la posesión comunitaria de la tierra y consecuentemente, el acceso a distintos instrumentos de política pública²⁴.

Este proceso ha presentado diferencias tanto entre las comunidades mapuces con las autoridades respecto a la ampliación de requisitos; los distintos niveles de gobierno provincial-nacional respecto a las atribuciones de reglamentación federal y las competencias en relación al registro de las comunidades indígenas; como así también respecto del principio a adoptar para la identificación de las comunidades indígenas.

Por otra parte, en la actualidad existen diversas tensiones derivadas de la falta o precariedad de títulos de propiedad de la tierra en distintos puntos del territorio. El desarrollo e impacto de la actividad hidrocarburífera en territorios indígenas o en sus cercanías o en tierras fiscales reclamadas por algunas comunidades en la MR Confluencia y MR Este; la demanda histórica relacionada al desarrollo de la actividad ganadera extensiva y los conflictos por la servidumbre de paso, todo ello resultante en una mala calidad de los suelos, problemas abastecimiento de agua y dificultades para el pastaje y sobrecarga animal²⁵ en la MR Norte, son algunas de ellas. Estas dificultades, repercuten en la situación socio-económica y en los medios de producción y frutos producidos, dificultándose el desarrollo socioeconómico y ambiental integral. El elevado índice de NBI, y migraciones hacia los centros urbanos son otro indicador de esta situación.

En la provincia, rige el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual establece la participación de los pueblos originarios en la toma de decisiones toda vez que desde el gobierno programen medidas que puedan afectarlos directamente. Por este motivo, desde las comunidades originarias –y, en muchos casos, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil - demandan la consulta y participación en el uso de las tierras en ocasión del desarrollo de actividades productivas y comerciales diversas y en la construcción de obras de infraestructura, por ejemplo. Aun así, existen diferentes perspectivas entre las comunidades y el estado provincial respecto a cuándo debe aplicarse el mencionado procedimiento de consulta.

²³ Informe de Situación de los derechos Humanos del Pueblo Mapuce. Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Neuquén. 2008.

²⁴ Plan Pueblos Indígenas-Prosap, Abril 2013. Este documento forma parte del Proyecto Desarrollo Agropecuario de áreas rurales con electrificación rural.

²⁵ PROINDER. Los pueblos indígenas que viven en la Argentina. Informe de actualización 2002. Secretaria de Agricultura, Ganadería, pesca y alimentos. Buenos Aires.

5.3 Marco legal

5.3.1 Normativa nacional y provincial

La normativa nacional, siguiendo las formas del régimen federal de gobierno, establece los contenidos mínimos a tener en cuenta por todas las provincias que integran el estado argentino.

En materia de derechos de los pueblos originarios, tal como afirma la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un fallo referido al tema²⁶, los contenidos mínimos están compuestos por la Constitución Nacional, la ley nacional 23.302 del año 1985 y correspondiente decreto reglamentario 155/89 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. En la provincia de Neuquén, se suma la Ley N° 1759 que perfecciona la transferencia del dominio de tierras fiscales a favor de agrupaciones indígenas y la Ley de Asociaciones N° 77 que regula lo referido a las asociaciones con personería jurídica.

Las Provincias tienen la competencia de reglamentación en materia de derechos de los pueblos originarios en sus respectivas jurisdicciones, siempre que ello no implique una contradicción o disminución de los estándares establecidos en el orden normativo federal.

A continuación se describen los aspectos que el proyecto debe contemplar para la futura etapa, relacionados con los derechos de los pueblos indígenas.

- Constitución Nacional:

Art. 75 inciso 17: Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.”

El reconocimiento constitucional a la pre existencia de los pueblos indígenas, a la personería jurídica de sus comunidades y a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, son las definiciones principales en relación a la temática de las tierras.

- Ley N° 23302 “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes” y su correspondiente decreto reglamentario N°155/89.

La ley declara de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la nación, respetando sus propios valores y modalidades.

En el artículo 2° reconoce la personería jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país

²⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION: Confederación Indígena del Neuquén c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad. SENTENCIA. 10 de Diciembre de 2013. Resumen: Declara inconstitucional decreto provincial 1184/02 de la Provincia del Neuquén -reglamentario de la ley nacional de política indígena 23.302-, en la medida que no se adecua al "umbral mínimo" establecido en el orden normativa federal, por lo que requiere a la provincia demandada que ajuste su legislación en materia de derechos y política indígena cuestionada a los estándares mínimos que surgen del bloque normativo federal, en particular en cuanto a la identificación por vía de autoconciencia, en cuanto al asentamiento mínimo de tres familias y en cuanto a la consulta obligatoria al pueblo originario.

entendiéndose por estas a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad.

El punto central de este artículo radica en la adopción del principio de autoidentificación como criterio fundamental para el reconocimiento de la identidad indígena. En otras palabras, no se requiere que sea el Estado el que “reconozca” a una comunidad para que ésta tenga derechos como tal.

La personería jurídica se puede realizar a nivel nacional mediante inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas (RENACI), dependiente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), ambos dentro de la esfera del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En el nivel provincial, se puede realizar a través de la Dirección de Personas Jurídicas de la Provincia de Neuquén.

Para obtener tal reconocimiento formal, las comunidades indígenas deben presentar: nombre y domicilio de la comunidad, los miembros que la integran y su actividad principal. Las pautas de su organización y los datos y antecedentes que puedan servir para acreditar su preexistencia o reagrupamiento y demás elementos que la autoridad de aplicación pueda requerir. Estos requisitos para la inscripción están determinados en la manda constitucional (art. 75/17) y reglamentados en la ley nacional 23.302, decreto 155/89 y resolución 4811/96 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (Gomiz, 2013).

En relación a las tierras, esta norma regula la posesión comunitaria de las tierras, y la adjudicación en propiedad de tierras a las comunidades indígenas debidamente inscriptas para la explotación agropecuaria, forestal, miera, industrial o artesanal según cada comunidad. Se estableció la gratuidad de esta adjudicación, exentas de pago de impuestos nacionales, libre de gastos o tasas administrativas.

- Ley N° 26160 “Comunidades Indígenas” (2006).

Declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, de aquellas cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes. Asimismo, suspendió los desalojos indígenas por un período de cuatro años y ordenó un relevamiento catastral en todas las provincias. Dada la demora en su aplicación, la norma fue prorrogada, en dos oportunidades, y por lo tanto se encuentra en vigencia hasta el año 2017²⁷. La provincia de Neuquén fue una de las últimas en rubricar la ley; luego de rechazar²⁸ en el año 2009 el convenio entre las instituciones nacionales involucradas (INAI, Universidad de Comahue y Confederación de Organizaciones Mapuches) para instrumentar el relevamiento técnico –jurídico catastral de tierras y prohibir la participación de las reparticiones provinciales del estado en el mismo. Finalmente, en el 2012 firmó el convenio para su ejecución, y su implementación comenzó en el 2013. A la fecha, se han relevado 20 comunidades información de la Confederación Mapuche.

- Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por ley N° 24.071.

Este convenio promueve el respeto por las culturas, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales. Entre otros aspectos, este convenio, establece la participación de los pueblos

²⁷ A fines del año 2009, se sanciona la ley, N° 26.554, prorroga la suspensión de desalojos y la realización del relevamiento hasta el 2013, uero, en ese año, a través de la ley 26.894 se determina que la norma operará hasta noviembre de 2017.

²⁸ Resolución N° 767, Poder Legislativo de la provincia de Neuquén, 2009.

originarios en la toma de decisiones, toda vez que desde el gobierno programen medidas que puedan afectarlos directamente. La consulta a los pueblos interesados debe realizarse de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias. Esto quiere decir que los pueblos interesados deben disponer de información apropiada y completa, y que pueda ser comprendida plenamente a la hora de emitir opinión y tomar una decisión. Exige, a su vez, que la consulta se realice mediante procedimientos adecuados y a través de las instituciones representativas.

Por otro lado, establece su participación en la formulación, aplicación y evaluación de aquellos planes y programas de desarrollo que los afecten directamente.

Asimismo, en la parte del convenio referido a Tierras, establece la obligación para los gobiernos de respetar la importancia especial que para la cultura y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con la tierra o territorios. En particular, resalta los aspectos colectivos de la relación entre las comunidades y la tierra. De aquí se deriva el reconocimiento al derecho de propiedad y posesión comunitario y no individual, respetando las cosmovisiones de los pueblos indígenas respecto a la tierra.

Resolución N°4811/96 del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Establece los requisitos para la inscripción de las comunidades indígenas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI).

- Constitución Provincia de Neuquén

Art. 53. Pueblos indígenas

Sección Declaraciones, Deberes, Derechos y Garantías

Art. 53. - La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas neuquinos como parte inescindible de la identidad e idiosincrasia provincial. Garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. La Provincia reconocerá la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, y regulará la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, ni transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurará su participación en la gestión de sus recursos naturales y demás intereses que los afecten, y promoverá acciones positivas a su favor.

Art. 82. Reforma agraria

La tierra es un bien de trabajo y la ley promoverá una reforma agraria integral con arreglo a las siguientes bases:

- a. Parcelamiento de las tierras fiscales en unidades económicas.
- b. Asignación de las parcelas a los pobladores efectivos actuales y a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo o iniciativas de progreso social.
- c. Las parcelas otorgadas gozarán del privilegio del "bien de familia" para evitar el acaparamiento y que se eluda la reforma agraria.
- d. Serán mantenidas y aun ampliadas las reservas y concesiones indígenas. Se prestará ayuda técnica y económica a estas agrupaciones, propendiendo a su capacitación y la utilización racional de las tierras concedidas, mejorando las condiciones de vida de sus habitantes y tendiendo a la eliminación progresiva de esta segregación de hecho.
- e. La expropiación de los latifundios. Se considera latifundio a una grande o pequeña extensión de tierra que, teniendo en cuenta su ubicación y demás condiciones propias, sea antisocial o que no esté explotada integralmente de acuerdo a lo que económicamente corresponde a cada zona.

f. Serán expropiados los latifundios sin explotar y las tierras sin derecho de agua que, con motivo de la realización de obras de irrigación u obras de cualquier índole por el Estado, adquieran un mayor valor productivo o intrínseco.

- Ley 1759.

Faculta al Poder Ejecutivo a perfeccionar la transferencia del dominio de tierras fiscales a favor de agrupaciones indígenas de la provincia, que se ajusten a las normas legales vigentes, de acuerdo a sus necesidades reales, y que constituya una solución definitiva en función de la realidad actual de la población indígena.

- Ley de Asociaciones Civiles N° 77.

Establece los requisitos para el otorgamiento de personería jurídica y las obligaciones correspondientes. Entre otros, determina la elaboración de un estatuto y la presentación anual de los balances.

6. PROBLEMÁTICAS Y POTENCIALIDADES

Entre las problemáticas identificadas en este recorrido se destaca el envejecimiento de la población rural y de productores y la consecuente migración de la población joven a zonas urbanas, por ofertas laborales en ámbitos de servicios o estudios. La representación de este proceso puede pensarse como de asimetrías territoriales a nivel provincial, en tanto se va generando una gran concentración socio-económica, política, productiva en centros metropolitanos, como es la ciudad de Neuquén Capital y sus alrededores.

A nivel productivo, se observa una convivencia de perfiles altamente diferenciados. En el territorio conviven unidades de producción domésticas de subsistencia con fuerte ligadura estatal con unidades empresariales con impulsos de inversión provenientes de actividades independientes. Entre medio existen perfiles intermedios con niveles de capitalización diferenciados. Esta situación, puede resultar tanto una problemática como una potencialidad, dependiendo de la política pública que se desarrolle orientada a cada uno de los perfiles. El desafío reside en generar círculos virtuosos para distintos perfiles.

Como problemáticas puntuales se destaca un bajo nivel de asociatividad en productores de todos los perfiles. Otro ítem en este rango es la regularización de la tierra. Sin embargo los perfiles directamente afectados se encuentran entre estratos pequeños e intermedios, en los que predominan tenencias precarias, permisos de ocupación y pastaje de tierras fiscales, entre otras figuras.

Respecto a las comunidades indígenas, el Convenio N°169 de la OIT con rango constitucional, es un antecedente positivo para garantizar la participación de las mismas en la toma de decisiones toda vez que desde el gobierno programen medidas que puedan afectarlos directamente, en este caso con proyectos de ampliación de áreas de riego por ejemplo.

El contexto nacional favorable de impulso al desarrollo de la agricultura familiar puede significar actualmente un potencial para el trabajo con este sector, con mayor énfasis en los territorios en los cuales se destacan las dinámicas y modos de vida de pequeños productores familiares. A su vez, hay una fuerte presencia de instituciones de apoyo y promoción de políticas públicas a nivel nacional y provincial, sobre todo, orientadas a distintos perfiles que también resulta un factor auspicioso.

El potencial físico (tierra y agua) de Neuquén, sumada a la existencia de perfiles empresariales -con intenciones y capital para desarrollo de inversiones- y perfiles pequeños e intermedios que pueden construir dinámicas familiares sustentables de producción, se presenta como una ventana de oportunidad en el desarrollo de la provincia.

7. REFERENCIAS

- Bendini, M., Landriscini, G., Properzi, A., Karlau, A., y Ortega, L. (2014). “Procesos organizacionales, capacidades productivas y de gestión”. PRODERPA Neuquén. Edición preliminar.
- Bendini M., Radonich M. y Steimbregger N. (2012). “Historia de la vulnerabilidad social de los trabajadores “golondrinas” en la cuenca frutícola del Río Negro”. En Bendini M., Steimbregger N., Radonich M. y Tsakoumagkos P. Trabajo rural y travesías migratorias. Neuquén: Educo.
- Bendini, M. y Tsakoumagkos, P. (2005). “Los crianceros trashumantes en Neuquén” En Bendini M. y Alemany C. (Compiladores). *Crianceros y chacareros en la Patagonia*. Cuaderno GESA 5 – INTA – NCRCRD. Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- Bendini, M. y Tsakoumagkos, P. (2003). "Región agroexportadora, complejo alimentario y producción familiar: controles y resistencias". En Bendini, M. y Steimbregger, N. Territorios y organización social de la agricultura. Buenos Aires, Cuadernos del GESA, Nº 4, Buenos Aires, Editorial La Colmena
- Biaggi, C. Canevari, C. y Tasso A. (2007). “Mujeres que trabajan la tierra. Un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina”. Serie Estudios e Investigaciones 11. Buenos Aires: PROINDER.
- Caputo, L. (2001). “Intenciones juveniles y heterogeneidad de los patrones migratorios como estrategias de vida de la juventud rural argentina”. Buenos Aires: VI Congreso de Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU).
- Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO). (2012). “Pueblos - Naciones Originarias en Argentina”. INAI. Buenos Aires.
- Martínez Valle, L. y Gramont, H. (coord.). (2009). *La pluriactividad en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: Ediciones FLACSO.
- Muzi, E. (2013). “Atlas población y agricultura familiar en la región Patagonia” .1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. (2008) “Informe de Situación de los Derechos Humanos del Pueblo Mapuce”. Neuquén.
- Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (2008) Informe de Situación de los derechos Humanos del Pueblo Mapuce., Neuquén.
- Programa de Desarrollo Humano, Naciones Unidas (1998). *Informe de Desarrollo Humano*, Santiago: Chile.
- PROINDER. (2002). Los pueblos indígenas que viven en la Argentina. Secretaria de Agricultura, Ganadería, pesca y alimentos. Buenos Aires.
- PROSAP. (2013) “Plan Pueblos Indígenas” En Proyecto Desarrollo Agropecuario de áreas rurales con electrificación rural. Neuquén
- Rama, V. (2007). “Trama frutícola e innovación en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén”. En Radonich, M. y Steimbregger, N. Reestructuraciones sociales en cadenas agroalimentarias. Cuaderno 6. GESA. Editorial La Colmena.
- Registro Nacional de la Agricultura familiar. Caracterización estadística de los productores de Provinciales y del Total Nacional. FONAF/RENAF.

- Scheinkerman de Obschatko E., Foti M., y Román M., (2007). “Los Pequeños Productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002.” PROINDER-SAGPyA / IICA-Argentina.
- SENASA. (2013). Anuario Estadístico. Centro Regional Patagonia Norte.
- Senesi, Napolitano y Palau. 2011. “Estudio de competitividad del sistema de ganados y carne bovina en la provincia de Neuquén”. Ediciones Consejo Federal de Inversiones (CFI).
- Steimbregger, N. (2004). “Características del proceso de urbanización y redistribución de la población en las provincias de río negro y del Neuquén en el período 1991-2001”. En Proyecto de Investigación “Dinámica socio demográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas”. Departamento de Geografía. Universidad Nacional del Comahue.
- Teubal, M. (2001). “Globalización y Nueva Ruralidad en América Latina”. En Giarracca, N. *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Argentina, Buenos Aires: Ediciones CLACSO.
- Constitución, Leyes nacionales y provinciales
- NACION:
 - Constitución Nacional, 1994.
 - Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
 - Ley N° 23302 “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes”.
 - Ley N° 26160 “Comunidades indígenas” y prórrogas Ley 26554 y Ley 26894.
- PROVINCIAL:
 - Constitución de la provincia de Neuquén, 2006.
 - Ley provincial N° 1759
 - Ley de Asociaciones Civiles N° 77.
 - Ley provincial N° 2841.
 - Decreto provincial n° 45/2014.
 - Resolución Poder Legislativo 767.