



**UNIVERSIDAD SIGLO 21**

**CONTADOR PÚBLICO**

**Proyecto de Investigación Aplicada**

**El rol del Estado ante la crisis del sector frutícola de la región**

**Alto Valle**

**The role of the State in the face of the crisis in the fruit sector of**

**the Alto Valle region**

Autor: Ramírez, Delia Irma.

Asesores del Proyecto:

Profesor en etapa de Seminario: Stassi, Héctor

Profesor en etapa de Tutoría Virtual: Flores Kanter, Pablo Ezequiel

## **Agradecimientos**

Este trabajo de investigación ha sido llevado a cabo gracias al aporte de la información de instituciones y referentes técnicos preocupados por la realidad que atraviesa todo el sector frutícola de la región Alto Valle de Río Negro y Neuquén.

Entre las instituciones públicas y privadas, ha sido de gran ayuda el material recabado del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria); la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Comahue; el Ministerio de Economía de la Nación; los presupuestos de los ministerios de producción de ambas provincias; las cámaras y federaciones que aglutinan a los fruticultores del Alto Valle y otros organismos públicos, como el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria).

Sin dudas, el testimonio directo de pequeños productores de peras y manzanas, ha contribuido de manera especial, teniendo en cuenta que ellos son los más afectados en razón de que conviven con esta situación crítica.

Un agradecimiento muy especial al Cr. Enrique Driussi, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continua en la investigación, pero sobre todo por la motivación y el apoyo recibido a lo largo de la misma.

Otro agradecimiento especial merece el rol de los tutores tanto en la etapa de Seminario como en la etapa de tutoría, en el reconocimiento de la tesis.

## **Resumen / Abstract**

**Antecedentes:** Hasta la fecha, el rol del Estado ante la crisis de las economías regionales en general y, del sector frutícola del Alto Valle de Río Negro y Neuquén en particular, se ha limitado a un asistencialismo pasivo y medidas aisladas. No se verifican signos de reactivación durante los últimos 10 años.

**Objetivos:** El presente trabajo tiene como propósito analizar la implementación de políticas públicas en apoyo a los pequeños productores de peras y manzanas de la región Alto Valle, para revertir la crisis observada, abordando en forma integral los problemas estructurales y las asimetrías en la redistribución de la renta en todas las etapas que integran la cadena de producción y comercialización frutícola, poniendo énfasis en las condiciones de competitividad de mediano y largo plazo.

**Método:** Para llevar a cabo los propósitos enunciados precedentemente, resulta necesario la conformación de clusters (vínculos organizacionales) que relaciones al agente económico (pequeño productor frutícola) con el resto de instituciones públicas y privadas que participan en las funciones de financiación, de producción y de comercialización frutícola (interior y exterior), mediante estrategias de diferenciación de productos aprovechando las condiciones agroclimáticas e incrementando los rendimientos (toneladas por hectárea), para reducir los costos fijos.

**Resultados y Conclusiones:** La implementación de asistencia integral asociada entre el Estado y los pequeños productores frutícolas es factible de lograr mediante el gerenciamiento de programas en el presupuesto gubernamental, consistentes con los preceptos constitucionales. Esta dinámica de crecimiento tiene efecto multiplicador y es replicable a otras economías regionales.

**Palabras Clave:** Clusters, cadena frutícola; pequeños productores, competitividad.

## Abstract

**Background:** To date, the role of the State in the face of the crisis of regional economies in general and of the fruit sector of the Upper Valley of Río Negro and Neuquén in particular, has been limited to passive assistance and isolated measures. There are no signs of reactivation during the last 10 years.

**Objectives:** The purpose of this paper is to analyze the implementation of public policies in support of small producers of pears and apples in the Alto Valle region, to reverse the observed crisis, comprehensively addressing structural problems and asymmetries in the redistribution of the rents in all the stages that integrate the fruit production and commercialization chain, putting emphasis in the conditions of competitiveness of medium and long term.

**Method:** To carry out the aforementioned purposes, it is necessary to form clusters (organizational links) that relate to the economic agent (small fruit producer) with the rest of public and private institutions that participate in the financing, production and of fruit commercialization (interior and exterior), through strategies of product differentiation taking advantage of the agroclimatic conditions and increasing the yields (tons per hectare), to reduce the fixed costs.

**Results and Conclusions:** The implementation of integrated assistance between the State and small fruit producers is feasible to achieve through the management of programs in the government budget, consistent with those with the constitutional precepts. This growth dynamic has a multiplier effect and is replicable to other regional economies.

**Keywords:** Clusters, fruit chain; small producers, competitiveness.

## **Notas para los profesionales**

### **Que es lo que ya se sabe sobre el tema:**

- En los procesos de globalización en la comercialización de peras y manzanas, los precios de referencias son establecidos por la cotización de los mercados internacionales, con los cual el Estado no puede ejercer una regulación sobre los mismos.
- El rol del Estado se circunscribe al control de la sanidad vegetal y a alguna que otra medida aislada, o de extensión tecnológica.
- No existen trabajos desarrollados sobre intervención económica del Estado para revertir crisis de economías regionales, para resolver asimetrías como una inequitativa redistribución de la renta dentro de una cadena de producción y comercialización frutícola, a pesar de que viene observando esta realidad desde hace largo tiempo.
- Los incentivos fiscales son muy limitados y no existen alternativas para financiar un crecimiento o dinamización de las exportaciones.

### **Qué añade este trabajo:**

- Se analiza la implementación de un conjunto de herramientas para garantizar la continuidad económica a los pequeños productores en todas las etapas de la cadena frutícola que abarca desde el financiamiento con el mercado de proveedores hasta el mercado de clientes.
- Coordinar los clusters (vínculos organizacionales) entre todas las instituciones públicas y privadas, con incentivos fiscales que tienen como propósito

equilibrar las condiciones de competitividad para todos aquellos pequeños productores que no tienen una logística de administración y comercialización de su producción.

**Implicaciones para la práctica / políticas:**

- Las metodologías de formulación presupuestaria de programas orientados al desarrollo de la economía, deben guardar coherencia con los preceptos constitucionales respecto a la equidad en la distribución de la renta, promoción de la producción y comercialización de bienes y servicios, incorporar valor agregado a la economía regional, y la implementación de un crédito agrario adecuada al ciclo agrobiológico y al rendimiento de la producción.
- La implementación de las herramientas de gerenciamiento fiscal aplicado para revertir la crisis frutícola del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, es también aplicable a otras economías regionales.

## Índice.

<b>1. Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Marco Teórico .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. La Economía Regional del Alto Valle de Río Negro y Neuquén .....</b>	<b>4</b>
2.1.1. Evolución del modelo económico del sector frutícola .....	4
2.1.2. La situación de los pequeños productores frutícolas .....	6
2.1.3. El complejo productivo del Alto Valle.....	7
2.1.4. Superficie implantada.....	7
2.1.5. Producción de manzanas y peras .....	8
2.1.6. Los actores del complejo productivo frutícola .....	11
2.1.7. Capacidad instalada de los pequeños productores .....	13
2.1.8. Mercados externo e interno .....	14
2.1.9. Vinculación con otras cadenas de valor .....	15
<b>2.2. El rol del Estado Provincial.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3. Las políticas públicas según el marco legal vigente.....</b>	<b>18</b>
2.3.1 .Los preceptos constitucionales.....	18
2.3.2. Las funciones y competencias políticas .....	20
<b>2.4. La planificación estratégica y su articulación con el presupuesto .....</b>	<b>22</b>
2.4.1. Conceptos de planificación y presupuesto plurianual .....	22
2.4.2. Articulación entre Presupuesto y Plan de Desarrollo Sectorial .....	24
2.4.3. Relevamiento de necesidades comunes de los productores .....	25
2.4.4. Vinculación entre planes y categorías programáticas .....	27
2.4.5. Clusters Institucionales .....	29
2.4.6. Banca regional de desarrollo orientada al productor frutícola .....	32
2.4.7. Fases para el seguimiento de los programas frutícolas.....	34
<b>3. Objetivos .....</b>	<b>36</b>
<b>Objetivo General: .....</b>	<b>36</b>
<b>Objetivos Específicos: .....</b>	<b>36</b>
<b>4. Metodología .....</b>	<b>37</b>
<b>4.1 Estructuración de la Metodología con fuentes primarias</b> Error! Bookmark not defined.	
4.1.1 Participantes.....	37
4.1.2 .Instrumentos .....	37
4.1.3 .Procedimiento .....	37
<b>5. Resultados .....</b>	<b>39</b>
<b>5.1 Síntesis de los datos relevados .....</b>	<b>39</b>
<b>5.2 Variables de datos de las encuestas / entrevistas con los productores.....</b>	<b>40</b>
<b>5.3 Respecto a la entrevista a la Federación de Productores del Alto Valle de Río Negro y Neuquén.....</b>	<b>43</b>
<b>5.4 Respuestas de entrevista a técnicos del Ministerio de Hacienda y de Producción de la Provincia de Neuquén y Río Negro .....</b>	<b>44</b>
<b>6. Discusión .....</b>	<b>46</b>
<b>6.1 Implicancias Teóricas: .....</b>	<b>46</b>
<b>6.2 Implicancias Prácticas: .....</b>	<b>48</b>

<i>6.3 Limitaciones y Futuras Líneas de Investigación:</i> .....	<b>52</b>
<i>6.4 Conclusiones:</i> .....	<b>52</b>
<b>7. Referencias Bibliográficas.</b> .....	<b>56</b>
<b>8. Anexo</b> .....	<b>59</b>

## Introducción

Las denominadas economías regionales están constituidas por las regiones Argentinas ubicadas fuera del área pampeana. La región norpatagónica del Alto Valle de Río Negro y Neuquén se caracteriza por las condiciones agroclimáticas óptimas para la producción de frutales de pepita -peras y manzanas- que se destina mayoritariamente a la exportación en fresco y a la industria de jugos concentrados, sidra y otros subproductos (frutas deshidratadas, conservas, mermeladas, etc.).

A partir de los procesos de globalización de la economía, surgieron grupos económicos que integraron procesos de producción, conservación en frío, empaque y comercialización, incluyendo el empaque y la comercialización de pera y manzana adquirida a productores no integrados.

Estas prácticas de grupos dominantes concentraron la participación en el mercado, fijando precios y condiciones de pago en desmedro de la rentabilidad de los pequeños productores. Sumado a ello, los sindicatos presionaron con mayores reclamos que no estaban basados en productividad.

Asimismo, el Estado a través de la presión tributaria ha contribuido a acumular pobreza sobre este sector de pequeños productores, provocando el abandono de la actividad de algunos, que optaron por arrancar las plantas de frutales y destinarla a otros usos, alquilar o vender su tierra, legado construido con el sacrificio de sus antecesores.

Los pequeños productores de peras y manzanas constituyen un núcleo significativo dentro del sector primario y, habitan en las chacras tratando de preservar el legado de sus padres inmigrantes.

Sin embargo, apenas subsisten. Los precios que perciben –en forma tardía- no alcanzan a cubrir sus costos, y representan la décima parte del precio que paga un

consumidor en un supermercado. Ese desincentivo ha ocasionado la falta de inversión en infraestructura para proteger la fruta del granizo y las heladas, la reconversión de plantas en cantidad y calidad, con nuevas variedades.

Todos estos factores han sido determinantes para que la exportación de la región valletana haya caído en forma abrupta, dando lugar a la irrupción de importaciones, desalentando aún más al pequeño productor.

Desde el punto de vista de la ciencia de la Finanzas Públicas, las fallas del mercado; la falta de una distribución equitativa de la renta, la eficiencia y el equilibrio competitivo, constituyen la justificación económica de la intervención del Estado, según (Stiglitz, J.E., 2003).

El Estado tiene la oportunidad de revertir esta crisis, pero para ello debe cambiar el paradigma de preocuparse sólo por cuestiones de sanidad vegetal, o el uso de medidas aisladas, para adoptar un rol de arbitraje dinámico en la economía del sector frutícola.

El crédito agrario para asistir a la transformación de este sector para recuperar un posicionamiento en los mercados internacionales exige que el Estado realice una participación activa mediante el arbitraje y coordinación para equilibrar las condiciones de competitividad de este sector.

Sin embargo, esa herramienta requiere condiciones de sustentabilidad financiera que hoy no existe, porque el sector de los pequeños productores debe contar con un aporte inicial del Estado para resolver problemas estructurales, como la reposición de nuevas plantas frutales, y el capital de trabajo necesario para estar en condiciones producir con un estándar de calidad como demanda el mercado internacional.

Las Provincias de Río Negro y Neuquén tienen regalías por la extracción de petróleo y gas. La Constitución Provincial de ambos estados prevé el destino de estas utilidades de recursos no renovables que se extraen debajo de la tierra para reponer capacidad productiva sobre la superficie. De allí debe surgir un aporte extraordinario para poner en condiciones el sector frutícola de los pequeños productores.

Las nuevas técnicas de planificación presupuestaria gubernamental constituyen herramientas que deben ser articuladas por los tres niveles de gobierno: Nacional, Provincial y Municipal.

El presente trabajo de investigación reviste utilidad, por cuanto permitirá describir y caracterizar aspectos estructurales, productivos, económicos y sociales inherentes al sector frutícola y, mostrar la importancia de la actividad de los pequeños productores como contribución al crecimiento y desarrollo socioeconómico de la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén.

La factibilidad en la implementación de las herramientas que se proponen como gerenciamiento fiscal, puede permitir la dinamización del sector económico productor de peras y manzanas, aprovechando todos sus factores de producción y, en particular, el mejoramiento de las condiciones de bienestar de los pequeños productores.

## 1. Marco Teórico

### *2.1. La Economía Regional del Alto Valle de Río Negro y Neuquén*

Las denominadas “economías regionales” están constituidas por las regiones Argentinas ubicadas fuera del área pampeana. En ellas, la gestión de los procesos de producción, la estructura social, los agentes económicos y su vinculación con quienes operan fuera de sus límites, sumado al perfil del modelo político-administrativo local, se presentan con importantes diferencias de tipo estructural (Rofman, 2006).

En el caso particular de la región patagónica del Alto Valle de Río Negro, su estratégica posición geográfica y las óptimas condiciones naturales locales hacen de la zona un lugar propicio para la concentración de más del 85 % de la pera y la manzana producida a nivel nacional (INDEC, 2012).

La fruticultura en la Patagonia, ha contribuido en buena medida al desarrollo y fortalecimiento social, económico y productivo regional. Esto puede evidenciarse en las 46.050 hectáreas patagónicas cultivadas solo con peras y manzanas, 273 plantas de empaque, 239 frigoríficos, plantas procesadoras y firmas exportadoras, viveros y un sinnúmero de empresas proveedoras (Observatorio Frutícola, 2013).

Asimismo, este complejo es responsable de algo más de 90 mil puestos de trabajo directos e indirectos creados en el sector en el que se distinguen productores, peones rurales, acondicionadores, embaladores, clasificadores, operarios, industriales, técnicos, profesionales de diversas áreas, comercializadores, transportistas, proveedores de insumos, viveristas y demás (Observatorio Frutícola, 2013).

#### *2.1.1. Evolución del modelo económico del sector frutícola*

Las economías regionales extrapampeanas lograron su expansión histórica a

través del impulso del mercado nacional que fue el principal demandante de sus producciones locales. En el caso particular de la Patagonia, a nivel nacional se consumían los productos que de aquí salían como ser lanas, frutas (peras y manzanas) y combustibles.

En su conjunto, la producción solo accedía al mercado externo como sobrante del consumo interno y por ende los precios no dependían de las cotizaciones internacionales sino de la dinámica del consumo local y de la regulación del Estado.

El cambio del modelo de acumulación a mediados de los '70 y la implantación del proyecto económico-social neoconservador desde 1991, alteraron las condiciones de desarrollo productivo instalado en las citadas economías regionales.

La apertura externa y la ausencia de regulación del Estado implicaron, que el mercado exterior se constituyera en el principal demandante de la producción de peras y manzanas del Alto Valle. Los precios de comercialización de estos bienes quedaron determinados por la cotización de los mercados internacionales, dejando el Estado de intervenir en la regulación de los mismos.

Se inicia entonces un proceso de transformación en el modelo de crecimiento, generando consecuencias profundas en las estructuras productivas y obligando a los agentes económicos regionales a reorientar su inserción en el mercado.

La reducción de la demanda interna debido al desempleo y a la baja del salario, la ausencia de créditos de apoyo, la desregulación estatal y una inequitativa presión tributaria, acompañaron este reajuste del proceso de acumulación, provocando una crisis generalizada en la pequeña y mediana producción de las regiones regionales en general (Revista Realidad Económica 162 del Portal IADE, 2006).

### *2.1.2. La situación de los pequeños productores frutícolas*

Hacia mediados de los '70, las dos terceras partes de la producción de manzanas provenían de explotaciones de menos de 10 hectáreas que, en general, se caracterizaban por no disponer de tecnología adecuada y por comercializar la totalidad de su producción a terceros.

Estos productores venían experimentando una persistente reducción en sus niveles de rentabilidad como consecuencia de la creciente incidencia de sus costos de producción. En contraste con esta situación, los productores integrados -que manejaban el grueso del flujo de fruta al exterior- fueron introduciendo cambios en su actividad para disminuir los costos y optimizar la calidad de los productos.

Ante la necesidad de un mayor control y organización del negocio, las grandes empresas agroindustriales culminaron su proceso de integración adquiriendo montes frutales e importantes superficies de tierras aptas para la producción primaria, a fin de asegurar la calidad y homogeneidad del producto que se ofrecía a mercados de exportación.

El inicio de la década del '80 estuvo marcado por un nuevo proceso recesivo del sector con una significativa disminución en los ingresos globales de exportación (disminución de la cantidad exportada).

Este panorama recesivo provocó una fuerte desaceleración en el ritmo de inversiones. La situación del sector, en particular la de los pequeños productores familiares, se fue agravando con el correr de los años.

Los productores familiares comenzaron a estar conectados a la comercialización a través de modalidades de integración vertical, que en muchos casos implicó la inexistencia de beneficios económicos y aún agudos procesos de descapitalización (CEPAL, 1989).

A partir de la década del '90 la presencia mayoritaria de capitales transnacionales en la actividad ha acentuado la concentración y centralización de la actividad, condicionando la dinámica actual del complejo regional, con el consecuente agravamiento de la crisis que caracteriza al sector de los pequeños y mediano productores independientes. (Álvaro M., 2008).

### *2.1.3. El complejo productivo del Alto Valle*

El Alto Valle: es la zona productora de peras y manzanas por excelencia. Conformar una unidad económica-productiva con la provincia de Río Negro y una parte en la provincia de Neuquén. Se trata de un Valle donde la confluencia de los ríos Neuquén y Limay da origen al río Negro.

Este valle en forma de “Y”, se extiende a lo largo de 65 km junto al río Neuquén, 50 km a lo largo del Limay y 120 km aguas debajo de la confluencia (INTA, 2012). Su sistema de riego, constituye la infraestructura más importante de la provincia, pues permite el riego de unas 64.552 hectáreas (FAO, 2010).

### *2.1.4. Superficie implantada*

La región del Comahue destina unas 49.576 hectáreas sólo para la producción de todos los cultivos mencionados (SENASA, 2013). La mayor superficie de tierras cultivadas en la región se destina a la producción de frutas de pepita, con 22.556 hectáreas implantadas con manzana (84% en Río Negro y 16 % en Neuquén), y 23.494 hectáreas implantadas con peras (88% en Río Negro y 12% en Neuquén), (INTA, 2012).

La producción nacional de peras y manzanas se completa con la producción de las provincias de Mendoza y San Juan (INTA, 2012). Río Negro es el mayor productor nacional de peras y manzanas representando un 72% del total producido. El porcentaje restante se reparte entre las provincias de Neuquén (14% y 9,6% de

manzanas y peras producidas respectivamente), Mendoza (13% y 17% de manzanas y peras producidas respectivamente) y San Juan (SENASA, 2013).

#### 2.1.5. Producción de manzanas y peras

Además de otras características regionales, la gran amplitud térmica junto a la buena disponibilidad hídrica del valle, han posibilitado la concentración de los frutales de pepita en el Alto Valle, Neuquén y el Valle Medio. Esto permite que Argentina ocupe el cuarto lugar como productor mundial de peras y el noveno de manzanas, esgrimiendo un gran potencial para seguir creciendo tanto a nivel productivo como comercial (Río Negro, Sec. de Fruticultura, 2013).

En referencia al volumen producido a nivel nacional puede decirse que en la década 2003-2013, la producción media de manzanas giró en torno a las 899.826 toneladas anuales y la de peras en 719.794 toneladas anuales (Observatorio Frutícola, 2013).

A continuación se presenta un cuadro resumen con datos correspondientes a la composición del destino de la producción nacional y su ubicación en la producción mundial.

<b>COMPOSICION % de la producción (2013)</b>		
<b>Producción Primaria</b>	<b>Total Manzana (49,7%)</b>	100,0%
	- Mercado interno en fresco	36,7%
	- Exportación en fresco	21,8%
	- Industria	41,5%
	<b>Total Pera (50,3%)</b>	100,0%
	- Mercado interno en fresco	14,0%
- Exportación en fresco	59,4%	
	- Industria	26,6%

**PARTICIPACION argentina en la producción mundial (2013)**

Detalle	Participación	Ranking
- Producción Primaria de la Manzana	1,5%	Nº 11
- Producción Primaria de la Pera	2,9%	Nº 4

Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Agroindustria de la Nación

Tabla 1. Composición de la producción de peras y manzanas y participación mundial.

La participación de la manzana respecto a la producción de otros países muestra un retraso, mientras que la pera todavía se sostiene y se ubica en cuarto lugar a nivel mundial, exportando casi el 60% para consumo en fresco. En tanto que la manzana exporta menos del 22% de su producción. Al destinarse más del 40% de la producción primaria a la Industria, el precio de descarte pagado al pequeño productor es inferior al del consumo en fresco, porque los volúmenes de éste representan la mitad, afectando la rentabilidad del pequeño productor frutícola.

Dicho análisis se correlaciona en el siguiente cuadro donde se observa que Argentina muestra rendimientos (toneladas por hectárea) inferiores a otros países, resultantes de las estructuras tecnoproductivas vigentes.

MANZANA		PERA	
País	Rendimiento (tn/ha)	País	Rendimiento (tn/ha)
Nueva Zelanda	49,5	Nueva Zelanda	43,4
Chile	43,3	Chile	28,9
Sudáfrica	35,2	Sudáfrica	28,7
Promedio	33,1	Argentina	27,1
Brasil	32,9	Promedio	26,1
Argentina	24,6	Australia	17,3
Australia	13,2	Brasil	11,4

Fuente: elaboración propia con base en FAO

Tabla 2. Rendimiento promedio por hectárea en el Hemisferio Sur- período 2008-2012

En el caso de la manzana se encuentra por debajo del promedio y, lo más preocupante, muy por debajo de Chile, lo cual expone una desventaja competitiva. En el caso de la pera, los rendimientos se encuentran levemente por encima del promedio, pero por debajo de Chile, nuestro competidor más cercano en la región.

Nueva Zelanda constituye un claro ejemplo donde el Estado juega un papel preponderante en la dinamización de las cadenas de valor del sector frutícola y, los resultados así lo demuestran. En 1984, inicia una etapa de reformas (Petrei, H.), cuyo objetivo era hacer más competitivo el sector privado y la transformación del sector público que concluyeron en la ley de empresas públicas (1986); ley del sector público (1988); ley de finanzas públicas (1989); y ley responsabilidad fiscal (1994).

Las políticas públicas del modelo neozelandés orientadas a la productividad y uso sostenible del suelo, el agua y la biodiversidad; incentivos públicos y privados para la innovación agrícola y transferencia tecnológica a los productores; han sido ponderadas por la (OCDE)<sup>1</sup>. En la región de Sudamérica, Chile ha tratado de adaptar esas políticas públicas a su estrategia comercial.

En cuanto al panorama varietal, se distribuyen de la siguiente manera:

- A. *Manzanas*: sobre un total regional de 22.556 hectáreas implantadas, 13.918 hectáreas se destinan a la variedad Red Delicious y sus clones (61,7%). En menor escala se ubica la variedad Granny Smith (15% de la superficie), seguido muy de cerca por Gala y sus clones (14,7%). Las otras variedades implantadas en menor proporción corresponden a Cripps Pink (4,1%), Starkrimson (1,1%), Golden Delicious; Fuji; Rome Beauty y Braeburn.

---

<sup>1</sup> *La OCDE (Organización para Cooperación y Desarrollo Económico) tiene como misión promover políticas que mejoren el bienestar económico, social y ambiental.*

- B. *Peras*: considerando la superficie implantada de 23.494 hectáreas con peras, el 81% está concentrado en tres variedades: William's es la más cultivada con 9.545 hectáreas (41%); Packham's Triumph con 6345 hectáreas (27%), y Beurre D'Aanjou con 13%. El resto se reparte entre las variedades Abate Fetel (6,5%), Red Bartlett (5,2%), y otras variedades (8%) como Beurre Bosc, Beurre Giffard, Winter Bartlett (Observatorio Frutícola, 2013).

#### 2.1.6. *Los actores del complejo productivo frutícola*

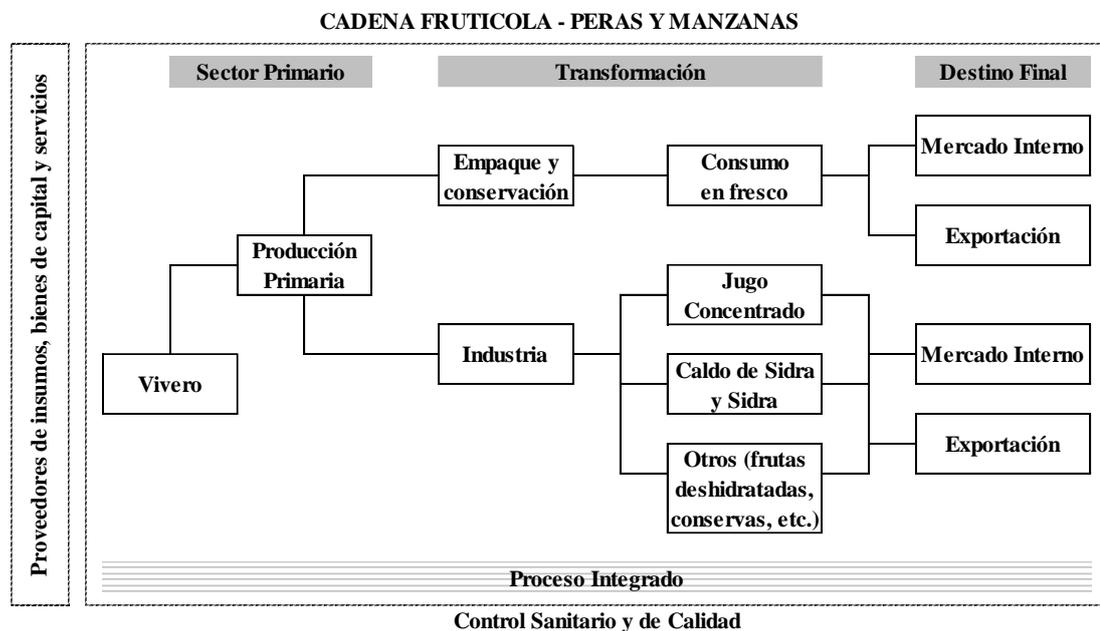
Cuando se habla de complejo frutícola se está haciendo referencia a todos los eslabones que forman parte de la cadena productiva, distinguiéndose tres etapas fundamentales que a continuación se pasan a detallar:

- A. *Producción primaria*: esta etapa incluye todas las actividades de manejo y conducción del cultivo con la correspondiente asistencia técnica (sistematización del terreno, labores, selección, vivero, control de adversidades - plagas y enfermedades, heladas-, fertilización, poda y raleo, cosecha, trazabilidad). Todas estas tareas, demandan la mayor cantidad de mano de obra del sector. Aproximadamente un 86% del total es absorbida en esta etapa primaria (IERAL, 2011).
- B. *Transformación o proceso industrial*: en esta etapa la fruta cosechada pasa por un proceso de empaque y conservación (frío) o se industrializa. El empaque consiste en seleccionar (clasificación, calibración, identificación) y acondicionar las frutas antes de almacenarlas en cámaras frigoríficas (atmósfera convencional o controlada) para el posterior consumo en fresco. La industrialización se refiere a la elaboración de distintos productos y

subproductos, como jugos concentrados, caldos de sidra, sidra, frutas deshidratadas y conservas. En esta etapa se incluye el proceso comercial.

C. *Proceso integrador*: El proceso “integrador” generalmente es realizado por las grandes empresas concentradoras. Éste incluye todas las etapas de la cadena, es decir la producción primaria, la transformación y/o el procesado industrial para su posterior comercialización.

En el siguiente cuadro se puede visualizar en forma detallada los distintos eslabones de las cadenas productivas del sector de peras y manzanas:



Fuente: SENASA

*Figura 1 – Estructura de la Cadena Frutícola que actúa en la economía regional del Alto Valle de Río Negro y Neuquén*

Últimamente ha surgido la figura del Agente comercial (*trader*), que comercializa fruta producida y embalada por terceros, en especial, de productores primarios independientes asociados en el empaque y de empresas integradas. Al unificar la oferta, tiene mayor capacidad de negociación. Su poder se basa en los vínculos con los compradores externos y en la capacidad de financiar el proceso de empaque de sus proveedores de fruta.

### *2.1.7. Capacidad instalada de los pequeños productores*

Cabe mencionar que la fruticultura del Valle involucra unos 4.431 establecimientos dedicados a la actividad, dentro de los cuales se desempeñan 2.605 productores realizando a diario diferentes tipos de tareas (INTA, 2012).

La gran mayoría de éstos lo conforman pequeños y medianos productores (95,5% del total), los cuales se hallan vinculados mediante contratos formales o informales a otros agentes integrantes del complejo frutícola (empaque y conservación) como ser comercializadores y exportadores (SENASA, Regional Patagonia Norte, 2013).

Todo el sector de peras y manzanas involucra grandes extensiones de montes frutales, numerosas plantas de empaque y frigoríficos; industrias procesadoras de jugos y caldos; 50 firmas exportadoras; viveros, 1 puerto de ultramar diseñado con tecnología de punta para exportar fruta a distintos destinos; sistema logístico de transporte vial y una amplia red de proveedores para el sector, se conforma un verdadero complejo que da trabajo a unas 70 mil personas afincadas en la región.

Casi el 14% de la fuerza laboral total es empleada en toda la etapa de transformación, un 12,26% en las tareas relativas al empaque y frío, y un 1,6% en el sector industrial (Observatorio Frutícola, 2013).

Tabla 3. Tipos de explotaciones productivas – Alto Valle de Río Negro y Neuquén

Grupo de Explotación	Productores (%)	Superficie Cultivada (%)	Dimensión (Superficie neta la UOP)	Plantaciones	Maquinaria Agrícola	Control de Heladas (Superficie cubierta s/sistema de riego por aspersión)
Pequeña dimensión y Tecnología Media	37,0	28,0	14 ha. divididas entre 1,33 parcelas	Nuevas 35% Conducción tradicional 20% Edad promedio: 18 años Densidad: 820 plantas / ha. Superficie neta: pera 37% y manzana 32%	2 tractores 1 pulverizadora 1 tracto-elevador	17,0%
Pequeña dimensión y Tecnología Baja	37,6	25,3	12 ha. divididas entre 1,36 parcelas	Nuevas 21% Conducción tradicional 49% Edad promedio: 26 años Densidad: 577 plantas / ha. Superficie neta: pera 24% y manzana 41%	2 tractores 1 pulverizadora 1 tracto-elevador	10,0%
Muy Pequeña dimensión y Tecnología Muy Baja	10,2	4,0	7 ha. divididas entre 1,2 parcelas	Nuevas 13% Conducción tradicional: 66% Edad promedio: 30 años Densidad: 492 plantas / ha. Superficie neta: pera 17% y manzana 36%	2 tractores 1 pulverizadora 1 tracto-elevador	4,0%

Fuente: elaboración propia con base en López A., Lescovar M, Reeb y Villareal P. (2010)

En el cuadro precedente expone la dotación de capital de los pequeños productores frutícolas del Alto Valle. Un 47,8% tienen una superficie inferior a 12 hectáreas; tecnología baja o muy baja. El parque de maquinaria agrícola es similar, pero obsoleto. El sistema para combatir heladas (riego por aspersión) ha sido instalado en un pequeño porcentaje de la superficie productiva. La cantidad de plantas por hectárea es muy inferior respecto a los productores medianos (hasta 14 hectáreas) y la edad de las plantas que promedia entre 26-30 años, conlleva un nivel de agotamiento.

#### 2.1.8. Mercados externo e interno

El período comercial de cada ciclo agrícola comienza a fines de diciembre con el inicio de la cosecha que se extiende hasta abril y continúa todo el año, ya que la fruta puede ser conservada en frío, adecuándose a los requerimientos del mercado. La primera fruta en ser cosechada es la pera según las variedades, y luego en febrero comienza la manzana.

La comercialización está dirigida tanto al mercado interno como al externo.

Respecto a las exportaciones, pueden agruparse en dos grandes destinos: mercados de ultramar y mercados continentales (Río Negro, Secretaría de Fruticultura, 2013).

- Mercado de ultramar: se realiza a más de 40 países, donde predomina la Unión Europea, Rusia, Estados Unidos y norte de África, siendo un mercado de contraestación con despachos en el primer semestre del año. La mercadería se envía en buques de bodega refrigerada y contenedores refrigerados, siendo San Antonio Este el principal puerto de salida.
- Mercado continental: tiene como principal destino Brasil y en menor medida Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay. La comercialización se realiza durante todo el año, y la mercadería es despachada en camiones refrigerados desde la región.
- El mercado interno: Argentina cuenta con un importante mercado interno, donde también se comercializa durante todo el año, despachando la mercadería en camiones refrigerados desde la región hacia las distintas provincias.

#### *2.1.9. Vinculación con otras cadenas de valor*

La cadena frutícola, y en particular la manzana y pera, mantienen fuertes vínculos con otras cadenas. Tanto para la producción primaria como para la etapa industrial de empaque, conservación y transformación se destacan *las cadenas proveedoras*:

- ✓ de insumos como fertilizantes y agroquímicos;
- ✓ de envases de diferentes características para fresco y jugos;
- ✓ de provisión el agua por riego, el combustible y de la energía eléctrica;
- ✓ de bienes de capital y maquinaria agrícola para la producción primaria y la

industria;

- ✓ la complementación con la cadena forestal a partir del uso de cortinas forestales y de la provisión de envases.

Entre las *cadena de valor de destino* de la producción, se relacionan con la industrialización:

- ✓ La alimenticia mantiene una presencia central (frutas deshidratadas y conservas);
- ✓ Las de envasado de jugo, la elaboración de sidras y la fabricación de bases multifrutas concentradas y saborizantes;
- ✓ De logística y transporte.

## *2.2. El rol del Estado Provincial*

El sistema económico es un ordenamiento dual, en el cual coexisten la economía del Estado y la economía del mercado. El sistema de libre empresa o economía de mercado supone que la asignación de recursos al proceso productivo sea eficiente. Equilibra los intereses de los oferentes y demandantes, revelando el consumidor sus preferencias mediante el precio que paga por el bien o servicio que necesita.

Sin embargo, la intervención gubernamental puede deberse a las siguientes causas (Nuñez Miñana H. 1994):

- Cuando las corporaciones no cumplen con las funciones de distribución de la riqueza o de producirla (por ej., los mercados competitivos pueden provocar desigualdades en la distribución de la renta);

- Existen fallas o situaciones anómalas que se producen dentro del mercado, y que éste por sí solo no puede resolver. Un caso son los mercados incompletos (por ej., la regulación para la provisión de seguros y préstamos para determinada actividad agrícola o de producción primaria);
- En los mercados complementarios es necesaria la intervención del Estado para una coordinación a gran escala. Esto constituye uno de los objetivos que debería explicitarse en el diseño de los programas de apoyo al sector frutícola.
- El papel del Estado es equilibrar el beneficio social y el rendimiento privado. Una forma es hacer internalizar a las empresas las consecuencias de la externalidad. La regulación es un mecanismo que se puede utilizar para reducir una externalidad negativa.

Se puede categorizar entonces las funciones del Estado en dos niveles: primarias y secundarias. En concordancia con la jerarquía de las necesidades sociales, las *funciones primarias* abarcarían:

- Garantizar la igualdad de condiciones de bienestar social, mediante prestaciones de salud, educación, seguridad y, fundamentalmente, una equitativa y justa redistribución de la renta;
- Procurar los mecanismos para establecer la plena ocupación de la mano de obra, fomentando la estabilidad laboral, y rentas de niveles altos, en resguardo de un nivel de calidad de vida, condiciones de trabajo y seguridad personal;
- Planificar un desarrollo económico territorial equilibrado -interno y externo-, cuidando la utilización racional de los factores productivos, especialmente, de los recursos no renovables, preservando la calidad del medio ambiente.

Las funciones secundarias comprenden la gestión fiscal en lo referente a la administración de los recursos y la organización eficiente de Economía Financiera

Pública que incluye la coordinación de las funciones entre los tres niveles de gobierno: Nación – Provincias y Municipios.

La ciencia de las Finanzas Públicas tiene como objeto estudiar como el Estado obtiene, administra y gasta recursos con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas. Para ello utiliza instrumentos fiscales, los cuales tienen efectos económicos y financieros que no son neutros. El presupuesto público constituye una herramienta de política fiscal que el Estado debe utilizar para las funciones de estabilización económica y crecimiento equilibrado de todos los sectores (Musgrave R. 1991).

### *2.3. Las políticas públicas según el marco legal vigente*

#### *2.3.1. Los preceptos constitucionales*

La Constitución de la Provincia de Neuquén establece preceptos que rigen las políticas de Estado en materia de planificación y producción para el desarrollo sustentable. El Artículo 75° “Impulsa políticas de exportación promoviendo la producción y comercialización de bienes y servicios, en función del valor agregado que incorporan a la economía regional”.

A su vez, en el Artículo 76° de la Constitución Provincial establece el principio de Subsidiariedad al decir que:

El Estado se abstendrá de intervenir en la actividad privada comercial o industrial hasta donde ello sea compatible con el bienestar general de la población, a la que defenderá mediante la legislación adecuada, de los monopolios, trusts y de toda otra forma de abuso del poder económico.

Aplicado al tema de estudio, supone que el problema ocasionado por grupos dominantes en la cadena de comercialización frutícola, debe ser resuelto por la autoridad de aplicación, que en virtud de la Ley 2987 Orgánica de Ministerios

corresponde al Ministerio de Producción, en razón su competencia: “Elaborar y ejecutar políticas de comercio interior y exterior”

Respecto al financiamiento de las actividades del sector primario, el Artículo 85° de la misma Constitución estipula que el Crédito Agrario “Se destinará a la adquisición de la tierra y la vivienda, de herramientas y animales de crianza, a la mecanización de las labores rurales, a la subsistencia de los productores”. Asimismo, fija criterios de razonabilidad para su reembolso por parte del productor al decir “Se adecuará un régimen de pagos y amortizaciones condicionado en tiempo y monto a las diversas etapas del ciclo agrobiológico y al rendimiento de la producción”.

Con respecto al control de la producción agropecuaria, el Artículo 86° establece que “El almacenamiento, transporte, comercialización e industrialización de la producción agropecuaria deberán ser controlados por la Asociación de Productores.”

Pero quizás, uno de los preceptos más trascendentes de la Carta Magna Provincial se encuentra en el Artículo 99° referido al destino de las regalías hidrocarburíferas y gasíferas, tanto por su cuantía como por las implicancias que de ello resultaría:

Las utilidades provenientes de la explotación del petróleo, gas, carbón, energía hidroeléctrica y distintos minerales, deberán emplearse en la realización de obras productivas que constituyen beneficio permanente para la Provincia del Neuquén, que favorezcan especialmente a la región donde se encuentre ubicada la respectiva industria extractiva, y otras zonas con posibilidades especiales.

Se interpreta que el espíritu del legislador era compensar el agotamiento de las riquezas extraídas bajo el suelo, reponiendo en infraestructura productiva sobre su

superficie, generando nuevas alternativas de producción y tecnología, manteniendo así el nivel de actividad económica que garantice el arraigo de los pobladores de esas zonas extractivas, pero también, dinamizando la producción primaria como auténtica fuente de recursos naturales renovables.

De esta manera, las políticas de Estado contenidas en la Constitución Provincial constituyen directrices que deben regir las misiones y funciones ministeriales para llevar a cabo las acciones conducentes a través de los programas del Presupuesto del Estado.

### *2.3.2. Las funciones y competencias políticas*

El Artículo 21° de la Ley 2987 Orgánica de Ministerios establece para el Ministerio de Producción y Turismo, las siguientes funciones relacionadas con el sector de la fruticultura:

- Entender en la elaboración y ejecución de las políticas de Estado, programas y proyectos vinculados al sector de la producción agraria, comercial, industrial y de servicios de la Provincia y las relaciones con las organizaciones e instituciones que los representan.
- Entender en todo lo relacionado con la sanidad vegetal en la producción agraria y la gestión de calidad e inocuidad en la producción de alimentos.
- Entender y ejecutar regímenes de promoción y fomento a la producción agropecuaria, industrial y forestal en coordinación con los organismos nacionales, provinciales y municipales de su competencia y programas de promoción de exportaciones.
- Intervenir en la administración integral y la fiscalización de los sistemas oficiales de riego y drenaje, en coordinación con los organismos competentes.

- Entender en todo lo relacionado con las políticas que favorezcan la compra de producción neuquina, el desarrollo de clusters y cadenas de valor.
- Elaborar y ejecutar políticas de comercio interior y exterior.

Se detalla aquí los Programas de Gastos del Presupuesto Provincial 2017:

ACO. 11 – CONDUCCIÓN SUPERIOR – SUBSECRETARÍA DE PRODUCCIÓN

PRG. 35 – DESARROLLO RURAL

PRG. 36 – DESARROLLO PRODUCTIVO

PRG. 37 – EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS

PRG. 38 – DESARROLLO FORRAJERO

PRG. 39 – SANIDAD Y CALIDAD FRUTÍCOLA

PRG. 40 – CALIDAD HORTÍCOLA

PRG. 47 – PROGRAMA COMPENSADOR PARA DAÑOS POR GRANIZO EN CULTIVOS AGRÍCOLAS

PRG. 48 – INFRAESTRUCTURA Y PROMOCIÓN DE PARQUES INDUSTRIALES

PRG. 87 – PROGRAMA DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA CLIMÁTICAS

Presupuesto Provincial 2017 Provincia del Neuquén. (*Versión electrónica*).

Del listado precedente publicado en el sitio web del Ministerio de Economía e Infraestructura de la Provincia de Neuquén, surge que las únicas acciones presupuestarias vinculadas al sector frutícola son el Programa 39 – Sanidad y Calidad Frutícola y el Programa 47 – Compensación para Daños por Granizo en Cultivos Agrícolas. Por lo tanto, no existe un abordaje integral que contemple todos los aspectos subrayados dentro de las misiones y funciones de la Autoridad de Aplicación, con lo cual, no se ha logrado implementar los objetivos estratégicos declarados en la Constitución Provincial que deben regir la planificación económica y social de los sectores productivos, entre ellos, el de la fruticultura.

## *2.4. La planificación estratégica y su articulación con el presupuesto*

### *2.4.1. Conceptos de planificación y presupuesto plurianual*

Conforme señala (Matus, C. 1987), la planificación es la “herramienta para pensar y crear el futuro”, es el acto que precede y preside la acción”. El planificar implica la definición y diseño de lo que se va a realizar y determina el rumbo de las acciones que se seguirán para su implementación, convirtiéndose en la guía a seguir, en razón de que otorga coherencia a los diversos actos de gobierno.

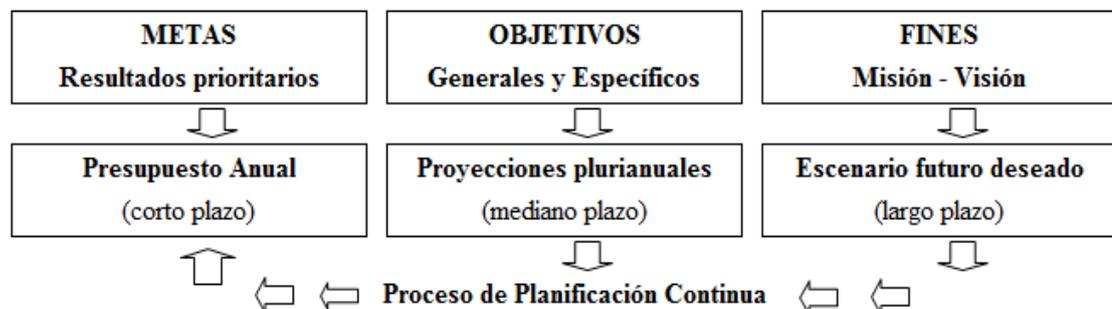
Este modelo de gestión realza el proceso de creación de valor público (Sotelo Maciel, A. 2009). Tiene otra dinámica en la consecución de las políticas públicas, desarrollando atributos que le permitan responder de manera más eficaz y eficiente a las problemáticas actuales de la sociedad.

El ámbito de la relación entre planificación y presupuesto se puede analizar en los distintos momentos del proceso de producción de políticas públicas, las cuales se pueden descomponer en etapas secuenciales:

- En un inicio se encuentra la fase de configuración de la agenda pública;
- Los problemas que han logrado ingresar a la agenda demandan un procesamiento que da lugar a la etapa de formulación de alternativas;
- El examen de las alternativas y la selección de la respuesta al problema constituyen el momento de toma de decisión por parte de los actores e instituciones con autoridad para hacerlo;
- Esto origina la etapa de implementación práctica que debe transformar las decisiones en realizaciones concretas;
- Finalmente, resultados e impactos obtenidos deberán someterse a la etapa de evaluación, a efectos de generar elementos de juicio que retroalimenten el ciclo de políticas públicas.

Si el presupuesto público es el documento que expone los bienes y servicios a producir para el logro de un objetivo, así como los recursos que contará para un determinado ejercicio, en el presupuesto plurianual identificará la producción necesaria, los insumos requeridos y las disponibilidades para la consecución de los objetivos de mediano plazo.

El propósito es diseñar los cambios proyectados en los distintos sectores a través del presupuesto plurianual, de acuerdo al orden prioritario y la vinculación de medios y fines. Por ende, el presupuesto anual (plan operativo fiscal de corto plazo) se obtiene como resultante del proceso de planificación de mediano y largo plazo.



Fuente: Elaboración Propia.

*Figura 2. Vinculación del Presupuesto Anual con el Presupuesto Plurianual*

En consonancia con estas ideas, la Ley 25917 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal sancionada en el año 2004, establece de manera obligatoria para todas las jurisdicciones la realización de presupuestos plurianuales de tres años, como mínimo. El Decreto N° 1731/2004 que reglamenta esta ley, en su Artículo 5° establece los requerimientos que deberán fundamentar esas proyecciones, dentro de los cuales se encuentran los programas y proyectos relacionados a las distintas finalidades y funciones de gobierno. Una de ellas comprende a la fruticultura.

Los efectos esperados en el corto y mediano plazo se producen a partir de la generación de los productos. Los resultados implican cambios en las condiciones de desarrollo que ocurren entre la creación de los productos y el logro del impacto. Los efectos positivos de largo plazo sobre grupos de población identificables, deseados o no deseados, a partir de una intervención de política pública. Estos efectos pueden ser económicos, sociales o tecnológicos.

#### 2.4.2. Articulación entre Presupuesto y Plan de Desarrollo Sectorial

La planificación económica y social abarca todos los elementos o factores que comprende los planes de desarrollo. Su estructura lógico-formal o de procedimiento es aplicable tanto para la planificación global (nacional, provincial o municipal).

Para reactivar las economías regionales (como es el caso del sector frutícola del Alto Valle), es necesario armonizar medidas aduaneras, impositivas y la articulación de programas presupuestarios que garanticen la eficacia de la acción complementaria.



Fuente. Elaboración Propia.-

Figura 3. Coordinación Fiscal entre diferentes niveles de gobierno

Así por ejemplo, el Estado Nacional por su parte ha diseñado los siguientes programas presupuestarios:

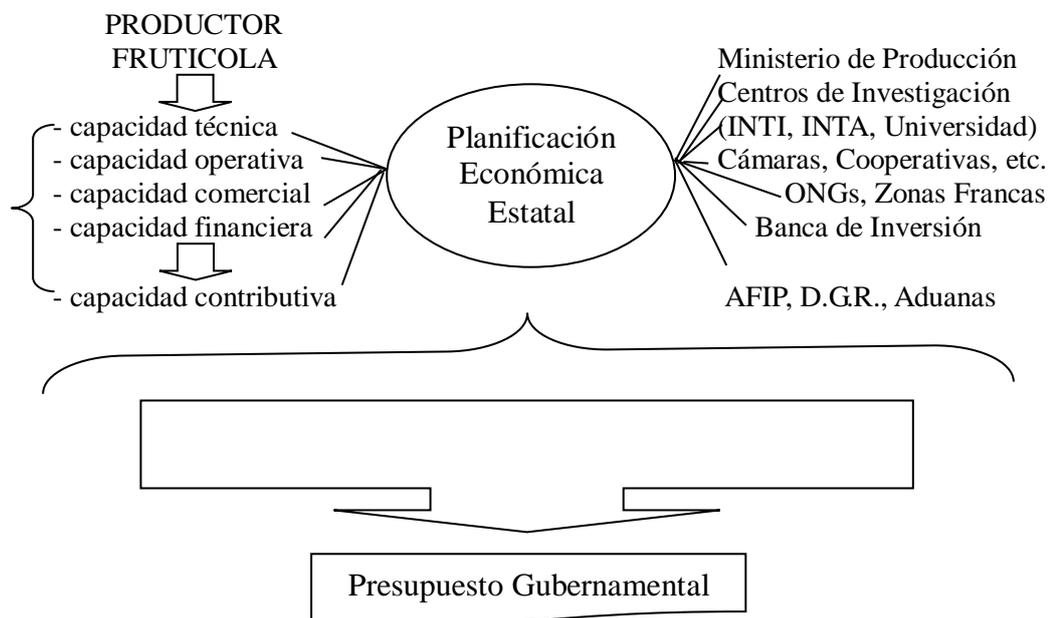
- ✓ Control y erradicación de la Mosca de los Frutos
- ✓ Programa Nacional de Supresión de la Carpocapsa
- ✓ Monitoreo de residuos de plaguicidas y contaminantes microbiológicos
- ✓ Apoyo a la modernización tecnológica de microproductores rurales
- ✓ Programa Viveros
- ✓ Programa de Recuperación Productiva

Se evidencia un acento en el aspecto de sanitario, en razón de que se debe resguardar las condiciones de salubridad para su consumo, y respetar estándares internacionales para su comercialización.

Sin embargo, existe una superposición de programas nacionales y provinciales y esa falta de coordinación, sumado a las restricciones financieras, conspiran para que los fondos presupuestarios no lleguen en tiempo y forma, razón por la cual, la situación de los pequeños productores no logra revertirse.

#### *2.4.3. Relevamiento de necesidades comunes de los productores*

El proceso de formulación del Presupuesto Público debe comenzar por un relevamiento de las necesidades reales, confeccionando una base de datos integrales de los agentes productivos. Para ello, resulta necesario el trabajo de las Direcciones Provinciales de Estadística y Censos, pero debe existir un seguimiento continuo para controlar los avances o eficacia de los programas presupuestarios.



Fuente: Maestría en Gestión Empresarial -Enrique Driussi- U.N.C. Facultad de Economía y Administración.

*Figura 4 – Esquema de planificación presupuestaria orientada a sectores productivos*

Puede observarse en la figura precedente que la formulación del Presupuesto se deriva como una resultante de un proceso de planificación para cada sector económico.

A continuación se detallan los datos que debe contener el relevamiento de necesidades de cada agente económico (productor frutícola), para que las acciones conducentes (programas presupuestarios) tengan el efecto transformador de la realidad actual a la situación deseada.

- ✓ Datos de la explotación productiva

Es necesario constatar la veracidad de las superficies plantadas, volúmenes de producción, variedades, cantidad de personal, maquinaria agrícola utilizada, insumos

agroquímicos, etc. El INTA y las Universidades (Facultad de Ciencias Agrarias) pueden actuar junto a los organismos provinciales para articular las acciones.

- ✓ Datos comerciales, fiscales y financieros

Los organismos fiscales provinciales y nacionales (AFIP, Aduanas, Rentas) pueden tener un perfeccionamiento de la base imponible sobre la renta y de administración tributaria. Por ejemplo: la estacionalidad de cobro, concesiones tributarias, etc.

#### *2.4.4. Vinculación entre planes y categorías programáticas*

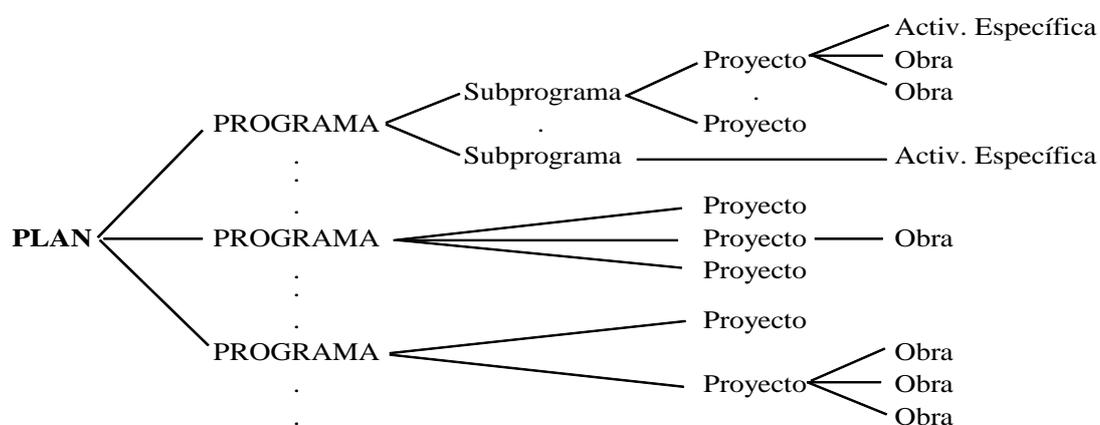
La conceptualización de cada uno de estos términos puede resultar de utilidad para establecer la relación de interdependencia que existe entre ellos:

- El plan puede definirse como el parámetro técnico-político dentro del cual se enmarcan los programas y proyectos. Hace referencia a decisiones que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades, la asignación de recursos acorde a esa jerarquización de objetivos, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se va a utilizar para alcanzar las metas y objetivos. El plan traza el curso de acción deseable y probable para el desarrollo de sector.
- El programa hace referencia a un conjunto de proyectos relacionados entre sí y que son de similar naturaleza. El programa operacionaliza el plan mediante la realización de acciones orientadas a alcanzar las metas y objetivos propuestos dentro de un plazo previsto.
- El proyecto comprende un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el objetivo de producir

determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.

- La actividad es el medio de intervención sobre la realidad, mediante la realización secuencial e integrada de diversas acciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos específicos de un proyecto.

La estructura programática que debería adoptarse como metodología de formulación presupuestaria dentro del Estado, se representa a continuación:

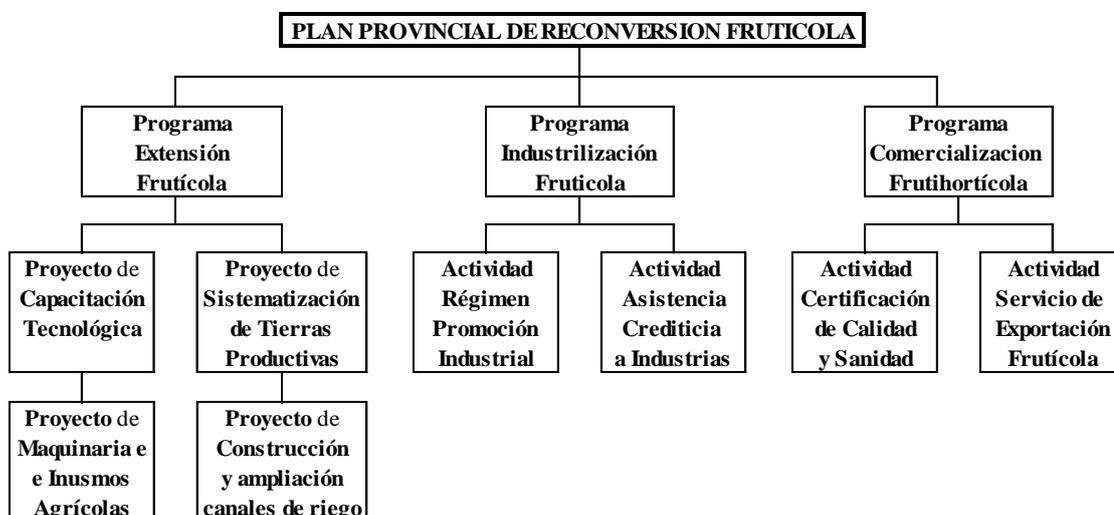


Fuente Elaboración Propia.

Figura 5. Estructura programática de formulación presupuestaria del Estado.

Aplicado a la problemática de la fruticultura, la conectividad entre plan sectorial y programas presupuestarios integrados, se puede esquematizar así:

**Articulación de la Planificación Sectorial con el Presupuesto por Programa**



Fuente Elaboración Propia.

*Figura 6. Conectividad entre plan sectorial y programas presupuestarios integrados.*

En la figura precedente se observa la aplicación de los principios de integración y coordinación, dado el carácter interdependiente en que se relacionan los programas complementarios. El desarrollo de las metas o volúmenes de elaboración de la industria del sector frutícola, debe estar vinculado con las metas de los programas de producción primaria, y el primero, con los programas de comercialización. Estos programas deben cubrir la trazabilidad de toda la cadena del sector frutícola, asegurando las condiciones básicas de capacidad instalada y la disponibilidad de los factores utilizados en el proceso productivo.

Así por ejemplo, el Estado debe garantizar los programas de apoyo como la administración del sistema de riego, control de plagas y análisis en laboratorios de insumos (agroquímicos, materiales plásticos, etc.), programas de lucha contra incendios, heladas y granizo. Además de la asistencia técnica necesaria para incorporar nuevas unidades productivas.

#### *2.4.5. Clusters Institucionales*

El desarrollo local es un proceso orientado por la acción de diferentes agentes, pocas veces emerge de forma espontánea. Esto requiere de una forma compleja de gobernanza, que involucre actores clave preocupados por el desarrollo de la región y sectores productivos seleccionados.

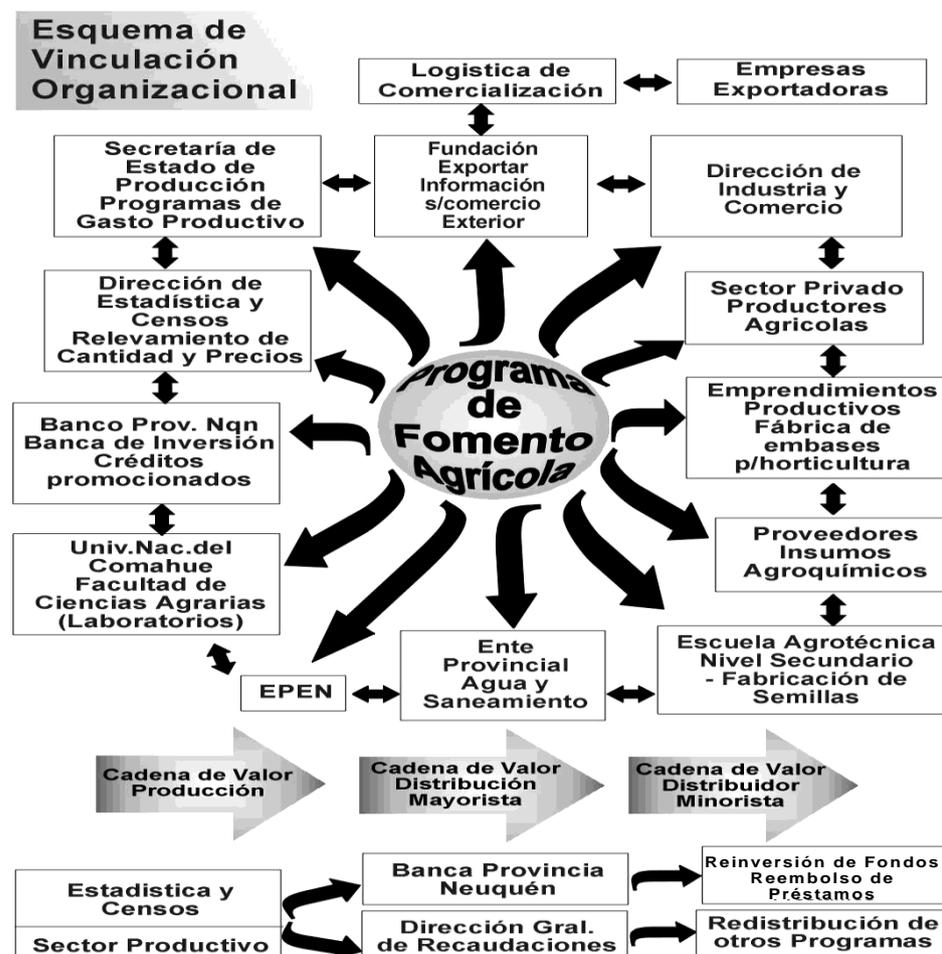
Porter (1990) identifica la creación de un cluster (cúmulo en inglés) como un grupo geográficamente denso de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unido por rasgos comunes y complementarios entre sí.

En la mayoría se integran proveedores de materiales e insumos, empresas o productores de bienes y servicios finales, servicios especializados, instituciones

financieras y empresas afines. Suelen integrarse eslabones de la cadena de distribución o clientes; apoyo técnico especializado (universidades).

Según Porter (1990), existen cuatro factores que conforman el diamante de la ventaja competitiva regional, aplicable a esta estrategia de desarrollo económico:

- ✓ Se puede contribuir a mejorar la capacidad microeconómica general de una región aumentando la *eficiencia y calidad de factores* que se necesita, a través de programas especializados de formación, de investigación universitaria sobre tecnología, apoyar la información específica del cluster y mejorar las infraestructuras de transporte y comunicación.



Fuente: Maestría en Gestión Empresarial -Enrique Driussi- U.N.C. Facultad de Economía y Administración.

Figura 7. Esquema de Vinculación Organizacional.

- ✓ Otra condición es establecer reglas e incentivos que rijan en la competencia, lo que se denomina contexto para la estrategia y rivalidad de empresas, a través de la organización de departamentos gubernamentales y centrar la promoción de exportaciones entorno a los clusters.
  
- ✓ Otro aspecto de actuación lo constituye los Sectores afines y auxiliares: Esto implica atraer proveedores de productos y servicios, para contribuir a la reducción de costos y vinculación con la cadena de producción primaria.
  
- ✓ Para cerrar el círculo, puede contribuir a asegurar las Condiciones de demanda, mediante el dictado de normas sencillas que favorezcan la innovación y reducir la incertidumbre jurídica; fomentar la modernización; patrocinar servicios de verificación, certificación y calificación de productos y, actuar como comprador exigente de los productos de los *clusters*.

En el gráfico precedente se observa que los organismos del Estado que influyen significativamente en un cúmulo pueden ser parte de él, así como las asociaciones comerciales y otros organismos colectivos de carácter privado.

Al referirse al desarrollo local y territorial, Gallicchio (2004, p. 6) menciona que se debe establecer la importancia de cuatro dimensiones: a) Económica: relacionada con la creación, acumulación y distribución de la riqueza; b) Social y cultural: implica calidad de vida, equidad e integración social; c) Ambiental: se refiere a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos de mediano y largo plazo y d) Política: gobernanza territorial, proyecto colectivo independiente y sustentable.

En este sentido, los proyectos de desarrollo local involucran un gran número de actores institucionales y empresas, que no poseen mecanismos de coordinación preexistentes, y están inevitablemente bloqueados por patrones de interacción históricos. Según Street y Cameron (2007), las instituciones gubernamentales pueden actuar como intermediarios para promover el desarrollo de la confianza entre las partes interesadas.

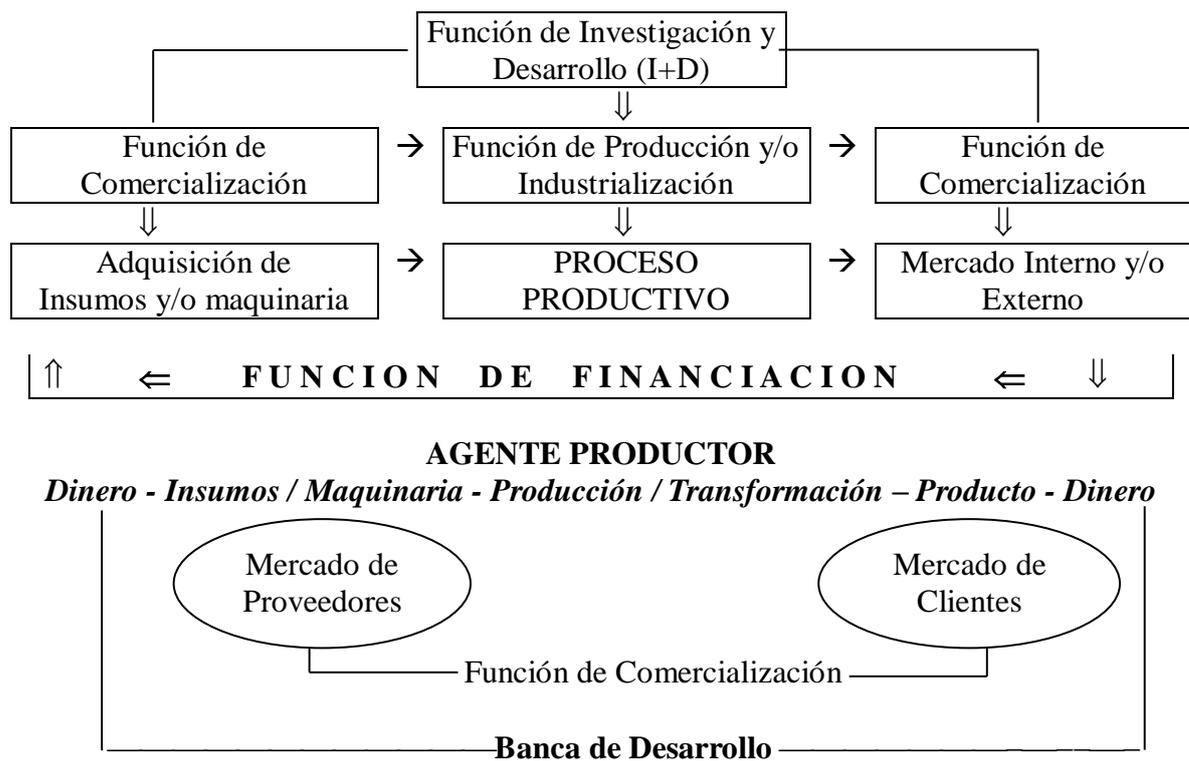
Basado en la consideración de estos factores, Ickis (1998, p. 3, Cap.13) ha identificado los obstáculos que pueden impedir el desarrollo económico local. Estos obstáculos podrían ser: a) una dependencia excesiva en los factores que generan las ventajas comparativas, b) la distancia de los consumidores (en el sentido espacial, pero también, y más importante, en términos de comunicación e información), c) la ignorancia de la posición relativa en términos del mercado y d) la integración hacia adelante inadecuada y falta de cooperación en la industria.

#### *2.4.6. Banca regional de desarrollo orientada al productor frutícola*

La banca de inversión es el nexo financiero durante el ciclo de transformación que efectúa la actividad del agente productor: *dinero-mercadería-dinero*, desde el suministro de disponibilidades financieras necesarias para la adquisición de insumos en el mercado de proveedores (materiales, maquinaria, etc.); y el resto del capital de trabajo para solventar los gastos propios del proceso productivo.

Posteriormente, existen también otros gastos que se producen en la etapa de comercialización del producto en el mercado de clientes. Este flujo de fondos negativo (desembolsos), se ve compensado a la finalización del ciclo, con la cobranza efectiva de los fondos (reembolsos).

**Esquema de Vinculación de las Funciones Logísticas. Gestión Integral Asociada**



Fuente: Maestría en Gestión Empresarial -Enrique Driussi- U.N.C. Facultad de Economía y Administración.

*Figura 8. Esquema de Vinculación de las funciones Logísticas. Gestión Integral Asociada.*

Este modelo de *Gestión de Administración Financiera Integral Asociada* viene a resolver el problema de aquellos agentes-productores que no tienen una logística propia que cumpla las funciones financieras y de comercialización.

De esta manera, se evitan gastos fijos que suponen “las actividades de apoyo” en términos de Michael Porter<sup>2</sup> ya que la banca de inversión cuenta con estructuras especializadas para cumplir esa función (por ej., instrumentos de comercio exterior, seguros contra granizo, seguros de cosecha, pago de impuestos nacionales, provinciales y municipales, etc.).

<sup>2</sup> Porter explica las Fuentes de ventaja competitiva a través de lo que denomina “Cadena del valor” separando las “actividades primarias y las de apoyo”, con estrategias de coste inferior y de diferenciación.

Este proceso de bancarización integral supone que no existe riesgo de crédito, porque la cadena de valor de proveedores y la cadena de destino se encuentran vinculadas a la cadena productiva.

A continuación se presenta en forma esquemática los alcances que tiene esta propuesta de Gestión Integral Asociada:

- Cobranza de producción vendida al mercado interno y externo. (*Gestión: Banca-Cliente*);
- Cancelación de deudas comerciales con los proveedores (*Gestión Banca-Proveedores*);
- Reembolso de crédito de inversión (*Gestión Banca-Productor*);
- Reembolso de seguros sobre la producción (*Gestión Banca-Productor*);
- Cancelación de obligaciones tributarias (*Gestión: Banca-Estado*)

#### 2.4.7. Fases para el seguimiento de los programas frutícolas

El siguiente esquema ilustra un ejemplo de control de gestión secuencial, llevado a cabo en forma interdisciplinaria sobre los programas de gastos orientados al sector frutícola, que retroalimenta el proceso de formulación presupuestaria.

-Tareas para la preparación de suelos	}	
- Siembra	}	<i>Seguimiento y control</i>
- Cosecha	}	<i>Productivo</i>
- Colocación de volúmenes	}	
de producción en el mercado	}	<i>Seguimiento y control</i>
interno y externo	}	<i>Comercial</i>
- Cancelación de Deudas Bancarias	}	
- y proveedores de insumos agropecuarios	}	<i>Seguimiento y control</i>

- de insumos, y servicios agropecuarios } *Financiero*
  
- Cadena de Valor de Venta }  
  Mayorista-Minorista y } *Seguimiento y Control*  
  Mercado Externo } *Fiscal (Impositivo y Previsional)*
  
- Mediciones censales finales }  
  de volúmenes de producción, } *Verificación de las*  
  y distintas unidades productivas } *metas presupuestarias*

*Ciclo completo del control de gestión de los programas productivos*



*Actualización estadística fiscal y de la matriz económica  
para el inicio del próximo presupuesto*

### 3. Objetivos

El presente Proyecto de Investigación Aplicada tiene como:

*Objetivo General:*

- ✓ Analizar la factibilidad de implementación de políticas públicas provinciales para revertir la crisis económica de los pequeños productores de peras y manzanas de la región Alto Valle durante la última década, creando condiciones de competitividad durante los próximos diez años.

Para la consecución de dicho logro estratégico, resulta necesario plantear los siguientes:

*Objetivos Específicos:*

- ✓ *Comprobar* la problemática que enfrentan los pequeños productores de peras y manzanas del Alto Valle de Río Negro y Neuquén ante la crisis del sector frutícola.
- ✓ *Corroborar* la viabilidad de conformar un fondo presupuestario gubernamental integrado con utilidades hidrocarburíferas, para la reconversión frutícola de los pequeños productores del Alto Valle de Río Negro y Neuquén.
- ✓ *Analizar* la institucionalización de clusters para el mejoramiento de la productividad y calidad de producción de peras y manzanas y un esquema de gestión integral asociada (público - privada) que vincule a los pequeños productores chacareros con el mercado de proveedores y de clientes.
- ✓ *Determinar* la factibilidad de transparentar los márgenes de rentabilidad de la cadena frutícola, para evaluar la asimetría entre el precio en góndola de peras y manzanas y el abonado a los pequeños productores de la región Alto Valle.

## 4. Metodología

### 4.1 Participantes

Los participantes en el relevamiento del presente estudio han sido: 5 (cinco) pequeños productores independientes; 1 (un representante) Cámara de Productores de Neuquén; 1 (un representante) Federación de productores del Alto Valle; 1 (un representante) Instituto Nacional Tecnología Agropecuaria (INTA) y 2 (dos) técnicos del Estado Provincial especialistas en proyectos productivos y en materia de presupuesto público.

### 4.2 Instrumentos

El objeto de estudio busca describir las características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos para poner de relieve la estructura o el comportamiento del sector frutícola de producción primaria.

Por ello, se ha elaborado un *cuestionario cerrado* para tabular las variables de categorización de los pequeños productores, pero con la posibilidad de agregar comentarios. Las *preguntas* de las *entrevistas* a los referentes de instituciones (federación o cámara) y de organismos públicos eran *abiertas*, para poder captar su perspectiva propia sobre la problemática del sector frutícola (Ver Anexos).

### 4.3 Procedimiento

La recolección de datos de esta investigación responde a una técnica mixta:

- *Cualitativa*: A través de encuestas, la opinión de diferentes grupos de interés: productores, cámaras, organismos técnicos oficiales y los centros de investigación de las universidades. En el caso de las entrevistas, tiene la salvedad –o el valor agregado del análisis individual- porque cada actor de esta problemática vuelca la visión de sí mismo, y si bien se esfuerza en mantener la objetividad, existe una determinada carga

subjetiva de intereses y prejuicios, pero con argumentos justificados.

- *Cuantitativa*: A través de estadísticas de volúmenes de producción y rendimientos; precios y costos; exportaciones e importaciones.

- *Población / criterio muestral / muestra*: En el caso de los productores se ha escogido con un criterio de representatividad, en razón de que en la región del Alto Valle, comparten realidades por la proximidad de las chacras dentro de cada ejido municipal. Por tal motivo, se ha seleccionado 1 productor de Plottier, 1 de Centenario, 1 de Cipolletti, 1 de Allen y 1 de Roca.

## 5. Resultados

### 5.1 Síntesis de los datos relevados

Los resultados determinados en la investigación pueden agruparse conforme a los objetivos específicos enunciados anteriormente, que contribuyen al objetivo general de analizar la implementación de políticas públicas en apoyo a los pequeños productores de peras y manzanas de la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén para revertir la crisis de la última década, creando condiciones de competitividad durante los próximos diez años.

*Respecto a la viabilidad para conformar un fondo presupuestario gubernamental integrado con utilidades hidrocarburíferas, para destinarlo a la reconversión frutícola de los pequeños productores del Alto Valle, surge lo siguiente:*

- En la Provincia de Neuquén, desde el año 1998, ha sido sancionada la Ley 2247 de creación del IADEP (Instituto Argentino de Desarrollo Productivo), cuyos recursos se conforman con la afectación del 3% (tres por ciento) del producido de las regalías de petróleo y gas. En los últimos 10 años, totalizan \$ 1.250 Millones, los cuales podrían haberse destinado total o parcialmente a la reconversión del sector frutícola. La Provincia de Río Negro también dispone también de yacimientos hidrocarburíferos.

De esta manera, se verifica la factibilidad de lo dispuesto en la Constitución Provincial, en cuanto a que la riqueza no renovable extraída del subsuelo, puede ser reinvertida sobre la superficie en actividades productivas renovables. El especialista en presupuesto público, opina que gran parte del problema de los pequeños productores chacareros se hubiera resuelto, apoyando también a sectores afines como galpones, bodegas, jugueras, fábrica de pallets, disecado de frutas, etc.

*Respecto a analizar la institucionalización de clusters para el mejoramiento de la productividad y calidad de producción de peras y manzanas y esquemas de gestión integral asociada (público - privada) que vincule a los pequeños productores chacareros con el mercado de proveedores y de clientes.*

- Las respuestas confirman la adhesión tanto de técnicos, como de los propios productores. La misma hubiera sido factible formalizándose en convenios e incluyendo su instrumentación en programas presupuestarios, donde cada participante se compromete a alcanzar determinadas metas graduales de producción y calidad.

El Estado (tanto la Provincia de Neuquén como Río Negro) puede promover una banca de desarrollo regional, pero para ello resulta necesario políticas públicas estratégicas, que hasta la fecha no han logrado la madurez suficiente.

### *5.2 Variables de datos de las encuestas / entrevistas con los productores*

De las cinco personas entrevistadas tomadas como grupo representativo de la muestra correspondiente al segmento que agrupa a los pequeños productores de peras y manzanas del Alto Valle, se ha obtenido la siguiente información:

1. Superficie plantada: En promedio no superan las 10 hectáreas de monte frutal.
2. Tienen en promedio un 60% de variedades en manzanas y un 40% de pera.
3. Excepto unos pocos que tienen las chacras abandonadas, las plantas han sido reemplazadas en forma gradual y tienen menos de 20 años.
4. La mayoría (80%) hizo reconversión de plantas, porque la modalidad espaldera es más eficiente para cosechar.
5. Un porcentaje muy menor se ha dedicado a la horticultura, y al cultivo de

- alfalfa (rollos y fardos) para alimentación de equinos, vacunos y ovinos.
6. La maquinaria agrícola tiene una antigüedad superior a los 10 años.
  7. La cantidad de personal permanente y temporario depende del tamaño (cantidad de hectáreas plantadas). Para una chacra ente 6 y 10 hectáreas tiene una ocupación fija de 3 a 4 personas.
  8. En temporada de cosecha entre 4 y 5 peones rurales.
  9. No están asociados a grupos de productores en galpones de empaque.
  10. A través de un Fondo Fiduciario tienen un seguro contra granizo.
  11. Realizan lucha pasiva contra helada, porque la lucha activa es muy costosa.
  12. No tienen acceso al crédito para insumos y maquinarias, por problemas de solvencia, plazos y tasas. El principal problema es que se necesita tener un volumen de comercialización y un precio equitativo al productor, para tener condiciones de solvencia propia.
  13. El asesoramiento profesional para sanidad y manejo del monte frutal lo suministra el proveedor de insumos agroquímicos como parte del servicio de ventas.
  14. Realiza todas las aplicaciones necesarias para combatir la carpocapsa (umbral de daño tolerable).
  15. La mayoría ha determinado su costo de producción promedio por kilo de fruta. Pero reconocen que esa estructura de costo es para el rendimiento actual (cantidad de kilogramos / hectárea). Si la escala fuera de 45.000 kg/ha, los costos fijos serían sensiblemente menores.
  16. Si bien algunas empresas petroleras han intentado comprar las tierras y algunos grupos inmobiliarios están interesados, hay un sentimiento de lealtad a sus antepasados y al resto de los productores en tratar de resistir la crisis.

Asimismo, los estados municipales han establecidos normas que restringen otros usos.

17. En la mayoría de los casos, no hay contratos de venta de peras y manzanas, porque de hacerlos, tienen condiciones desfavorables para el productor en cuanto a su rentabilidad, impuesta por el comprador por su poder dominante.
18. No es conveniente para el productor, porque reduce aún más el valor obtenido por la venta de la fruta, porque luego se descuenta, quedando un monto financiero menor.
19. El descarte de la fruta no lo liquida el galpón de empaque. Si hay un porcentaje de calidad inferior, mandan de vuelta todo el cargamento y los productores deben venderlo en forma particular (muy dificultoso) y en el caso de la venta a industria, es a granel.
20. Si, recibe adelantos para levantar la cosecha, que se verifica cuando la fruta está la planta (pocos días antes de la cosecha).
21. La continuidad con los compradores rota cada dos tres años, porque los compradores van especulando.
22. La única preferencia es el precio, dentro de las firmas más solventes o con mayor trayectoria.
23. Es una actividad de riesgo y todos piden que el Estado (Nacional y Provincia) intervenga para arbitrar y reactivar el sector frutícola. No hay créditos blandos, porque no hay solvencia suficiente por volúmenes escasos y precios bajos. Se requiere un apoyo financiero del Estado para poner de pie al sector.
24. Los pequeños productores chacareros exigen políticas públicas activas. El Estado debe arbitrar porque es un mercado imperfecto (oligopolio exportador). No hay transparencia en los márgenes de ganancia en la cadena frutícola.

*5.3 Respecto a la entrevista a la Federación de Productores del Alto Valle de Río Negro y Neuquén*

- 1.-Están asociados los productores más representativos de cada localidad (uno o dos).
- 2.-La ventaja de estar asociado, es lograr acordar una estrategia común, pero su situación es muy distinta al pequeño productor.
- 3.-Esporádicamente, brindan cursos a los pequeños productores.
- 4.- Para ellos, la crisis es estructural. No se logra revertir por medidas impositivas como el diferimiento de las obligaciones tributarias, o líneas de financiamiento. Se necesita un primer ‘empujón’ por parte del Estado para financiar el plan de trabajo de acondicionamiento de las chacras y la disponibilidad de insumos, mallas antigranizo y sistemas de riego mixto (por aspersión en épocas de heladas y fertirrigación que combina los fertilizantes y agua en forma simultánea, reduciendo costos y mejorando las condiciones de la tierra).
- 5.- Todos opinan que la posibilidad de intervención del Estado es la única forma de diseñar una solución de manera integral a los distintos problemas que abordan los productores frutícolas del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, que abarca la concentración en galpones cercanos con infraestructura de almacenamiento y su traslado al puerto de San Antonio Oeste (Provincia de Río Negro), o al Mercado Concentrador de Buenos Aires. El Estado debe estar asociado en forma integral, evitando los eslabones de la cadena de intermediación y garantizar un precio sostén de U\$S 0,40 a U\$S 0,45 como en Italia, Australia o Nueva Zelanda. El Estado sería el gran beneficiado por el valor obtenido y el volumen comercializado.

*5.4 Respuestas de entrevista a técnicos del Ministerio de Hacienda y de  
Producción de la Provincia de Neuquén y Río Negro*

Respecto a las causas que la crisis frutícola en la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén se ha profundizado en estos últimos 10 años, pudiendo volcar un porcentaje de las utilidades de las regalías de petróleo y gas, la respuesta ha sido la siguiente:

- La disposición de los recursos financieros gubernamentales no basta por sí sola. Es necesario hacer un esfuerzo y participación integral de todos los actores intervinientes en la cadena de valor: dinero-insumo-producto-dinero. Esto engloba a un banco de desarrollo, universidades, centros de investigación aplicada a la alimentación, proveedores de insumos agroquímicos, logística de transporte refrigerado. Toda esta estrategia requiere la coordinación público-privada, que se deriva de un esquema planificación económica y social para el sector frutícola.

En cuanto a los motivos que impidieron un resultado positivo de los programas presupuestarios donde el Estado instrumentaba acciones, se ha respondido:

- Los programas de los presupuestos gubernamentales de las Provincias de Neuquén y Río Negro no reflejan criterios técnicos y metodológicos, a pesar de la difusión de conceptos como “gestión orientada a resultados”. Sólo hay medidas parciales, necesarias pero insuficientes, por falta de planificación y determinación para resolver la crisis del sector frutícola, en forma coordinada desde el Estado. La asistencia prioritaria es el auxilio financiero por parte del Estado para costear los trabajos necesarios de poda y evitar las enfermedades de las plantas. Esta ayuda debe realizarse durante al menos 3 años.

Respecto a los factores que debería tener en cuenta el Estado para planificar la reactivación de la crisis frutícola que afecta principalmente a los pequeños productores, la respuesta ha sido:

- Tiene que abordarse la integrabilidad de los procesos de toda la cadena del sector frutícola, abarcando desde el pequeño productor primario, el transporte y almacenaje, la de conservación y embalaje para exportación, la industrialización para jugos, sidras, deshidratados y alimentos.

Todas las transacciones y agentes económicos deben estar bancarizados y controlados de manera que la transparencia en todos los eslabones de la cadena, permita medir la rentabilidad real y establecer los incentivos fiscales necesarios. Es fundamental un acuerdo entre las Provincias de Río Negro y Neuquén para establecer una coordinación de comercialización internacional en bloque.

Respecto a cómo se resuelve en otros países la asimetría de precios que tiene el pequeño productor de peras y manzanas en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén.

- En Italia, por ejemplo, el Estado le garantiza al productor de manzanas un precio sostén de U\$S 0,45. Esto le garantiza estabilidad económica y una rentabilidad aceptable que le permite, además de cubrir sus costos, tener incentivos fiscales para una mejora permanente en cantidad y calidad. De esta manera, mantienen su posicionamiento en el mercado interno y externo, y en una sociedad con una cultura de nutrición saludable, asegura una continuidad comercial para este sector productivo.

## 6. Discusión

A continuación se esquematizan los ejes de discusión sobre los resultados presentados en el apartado precedente:

### *6.1 Implicancias Teóricas:*

El efecto multiplicador económico y social que implica la reactivación económica del sector frutícola en el Alto Valle, es el elemento dinamizador y convincente para el Estado Provincial asigne a través del presupuesto público la inversión inicial necesaria para reponer las condiciones de infraestructura base productiva, financiada con el producido de regalías de petróleo y gas, por tratarse de rentas extraordinarias de recursos naturales no renovables extraídos del subsuelo, deben ser volcados sobre la superficie para reponer la capacidad generadora de riqueza renovable como es la fruticultura.

La determinación política del Estado (Nacional y Provincia) que es factible revertir la crisis de los pequeños productores de manzanas y peras de la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, a través de la coordinación de clusters que aglutine organismos públicos y privados, y una estrategia integral que resguarde los aspectos necesarios como la asistencia financiera, asesoramiento técnico, provisión de insumos operativos y logística comercial.

Con los cursos de acción direccionados por esta investigación se esperan tener los siguientes efectos directos e indirectos sobre la economía regional frutícola:

- Luego de incrementar el número de plantas frutales (peras y manzanas) con las variedades más aptas según las características agroclimáticas del Alto Valle, contado con el asesoramiento de técnicos del INTA, se han realizado

mediciones de productividad promedio de 42.000 kilos por hectárea entre manzana y pera.

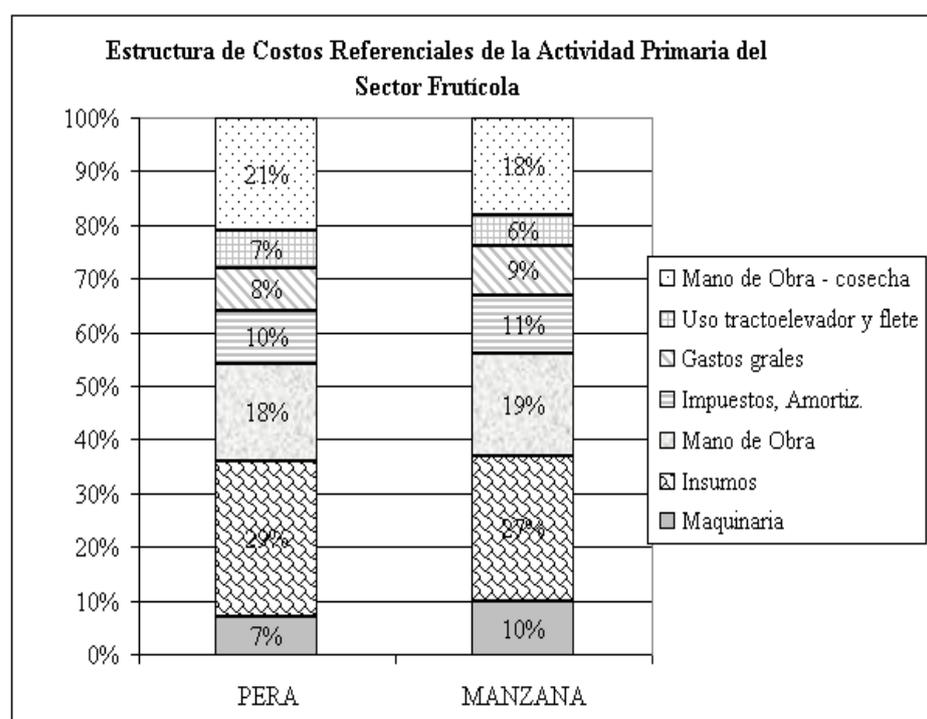
- Los certificados de calidad realizados en laboratorios de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Comahue, han corroborado la aptitud del producto conforme estándares sanitarios internacionales.
- Los costos fijos han sido absorbidos por el mayor volumen de producción y el precio pautado en las mesas contractuales con las cadenas, permiten asegurar un margen de rentabilidad razonable a los productores, que los alienta a seguir produciendo con un compromiso conjunto para reposicionarse en el mercado.
- La compra a granel para las escuelas, hospitales y otros establecimientos públicos es un aliciente para obtener un precio conveniente tanto para el Estado como para los pequeños productores. El aprovechamiento de ventas de un mayor volumen de producción de peras y manzanas, incrementa la contribución marginal total sobre costos y, por ende, un incremento sobre la rentabilidad.
- Como resultado de las políticas de Estado más proactivas con los pequeños productores del Alto Valle, se ha otorgado una reducción impositiva (presión tributaria) como incentivo a la inversión. Asimismo, en el presupuesto público provincial se incorporan acciones de Investigación y Desarrollo orientadas a la innovación productiva del sector frutícola.
- Como resultado de la asociación público-privada se ha diferenciado con un rótulo a los pequeños productores de peras y manzanas del Alto Valle, identificando el número de chacra como trazabilidad de origen y sello calidad, lo que contribuye a un posicionamiento en el mercado nacional e internacional.

### 6.2 Implicancias Prácticas:

Ambas jurisdicciones provinciales deben ponerse de acuerdo en la formulación de sus presupuestos plurianuales, para inyectar las utilidades extraordinarias de regalías de petróleo y gas en reactivar la producción frutícola, en cuanto a volúmenes y calidad de exportación.

Los planes de trabajo de todos los organismos técnicos, comerciales y financieros deben estar coordinados para medir las metas alcanzadas durante los próximos 10 años. Para ello es necesario que las Direcciones Provinciales de Estadística y Censos vayan actualizando los valores correspondientes a volúmenes de producción, cantidad de hectáreas incorporadas, mano de obra ocupada, etc.

Según los técnicos especializados del Alto Valle, un factor determinante son los costos vinculados a la producción de los pequeños productores y, que constituye un limitante estructural de la actividad frutícola.



Fuente: elaboración propia con base en Observatorio de Pera y Manzana

Figura 13 – Estructura de costos de peras y manzanas

Por un lado, los costos internos del sector crecen a tasas de inflación mucho más altas que las modificaciones que sufre la paridad cambiaria, punto clave para el desarrollo de la competitividad de un sector ligado a la exportación.

Hoy en la Argentina, los costos crecen a una tasa promedio del 20% en dólares. Un escenario incompatible con la realidad del mercado.

La estimación de costos referenciales para la zona del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, corresponde a una estructura productiva promedio de 11 hectáreas; tecnología media; sistemas de conducción por espalderas; rendimientos normales.

Los gastos directos en labores culturales y cosecha representan casi el 75% del costo primario. La mano de obra representa aproximadamente el 39% del costo total de la actividad primaria (18-20% de cosecha y resto corresponde a otras labores culturales).

Los insumos, segundo componente más importante del costo total primario, representan entre el 27% y el 29% (Secretaría de Planificación Económica – Ministerio de Economía de la Nación).

La política salarial es un punto de referencia en los costos de la fruticultura regional por su fuerte impacto en el valor agregado en un sector altamente exportador. Un reciente informe elaborado por la Cámara Argentina de Fruticultores Integrados (CAFI) señala que una forma de evaluar la participación del trabajador en la evolución económica del sector es comparar cuántas cajas de frutas se deben exportar en base al precio FOB de cada año para cubrir el costo del salario mensual promedio del sector.

En general la mayor parte de los insumos crecieron, en dólares, por encima de la devaluación que sufrió el peso, lo que viene quitando competitividad al sistema en los últimos cinco años.

Otro elemento crítico manifestado por todos los pequeños productores de la región Alto Valle, es la necesidad de transparentar los márgenes de rentabilidad de la cadena frutícola, por la inequidad que plantea el precio en góndola de peras y manzanas y el abonado a los pequeños productores de la región Alto Valle.

El análisis refleja que por cada kilo de manzana el productor recibe \$ 4,2 cuando el precio en góndola alcanza los \$ 48, lo que significa una diferencia de 11,5 veces entre lo que percibe el fruticultor y lo que paga el público. Lo mismo sucede con las peras, que por cada kilo el productor recibe \$ 3,3, al tiempo que el consumidor paga \$ 31,2, es decir, 9,5 veces más.

#### Índices de Precios en Origen y Destino de Productos Agropecuarios (IPOD)

Productos medidos	Precio Origen (\$ por Kg)	Precio Destino (\$ por Kg)	Diferencia precio Destino/Origen	Diferencia Porcentual Destino/Origen
MANZANA ROJA	4,2	48,3	11,5	1.050,00
PERA	3,3	31,4	9,5	850,00

Fuente: Área de Economías Regionales (CAME). Diciembre / 2016.

Figura 12 – Tabla de precios comparativos de manzanas y peras

La Federación de Productores de Frutas de Río Negro y Neuquén<sup>3</sup> ha manifestado que el precio de costo de producción se encuentra fijado por la Mesa de Contractualización en U\$S 0,34 a partir de un trabajo realizado por la Universidad Nacional del Comahue, pero en realidad el productor sólo recibe el 60% de ese precio.

El poder de compra de los supermercados y la forma en que afecta a los proveedores y consumidores constituye una práctica abusiva, difundida y habitual que termina perjudicando a los consumidores.

<sup>3</sup> Marcelo Coriolani, secretario de la Federación de Productores de Fruta de Río Negro y Neuquén.

La historia se repite con la venta de las peras y manzanas, que no tienen un precio de referencia oficial<sup>4</sup>, como lo tienen los demás productos. La situación de quebranto que acusan los productores surge porque el precio pagado por kilo de fruta es inferior al costo por kilo.

Respecto a la conformación de un fondo presupuestario gubernamental integrado con utilidades hidrocarburíferas, destinado a la reconversión frutícola de los pequeños productores del Alto Valle, se presenta el siguiente cuadro elaborado por el especialista en presupuesto público, sobre la evolución durante la última década, de la afectación del 3% (tres por ciento) del producido de las regalías de petróleo y gas, conforme lo establecía la Ley 2247 sancionada desde el año 1998:

Año	REGALÍAS HIDROCARBURÍFERAS			Afectac 3% Ley 2247
	Petrolíferas	Gasíferas	Total	
2008	1.023.798.936	761.274.500	1.785.073.436	53.552.203
2009	1.070.272.002	743.674.000	1.813.946.002	54.418.380
2010	1.203.501.692	763.672.229	1.967.173.921	59.015.218
2011	1.403.146.971	859.064.058	2.262.211.029	67.866.331
2012	1.717.904.509	863.331.124	2.581.235.633	77.437.069
2013	2.055.133.074	839.572.794	2.894.705.868	86.841.176
2014	3.261.763.931	1.455.176.680	4.716.940.611	141.508.218
2015	3.523.280.595	1.739.860.788	5.263.141.383	157.894.241
2016	4.659.955.535	3.796.049.025	8.456.004.559	253.680.137
2017	4.279.117.847	5.637.958.041	9.917.075.888	297.512.277
Totales	24.197.875.091	17.459.633.240	41.657.508.331	1.249.725.250

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cuenta General del Ejercicio.

*Figura 9 – Evolución Anual del Producido de las Regalías de Petróleo y Gas afectadas al IADEP (Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo)*

Como puede observarse en el cuadro precedente, sólo en la Provincia de Neuquén, se podrían haber afectado unos \$ 1.250 Millones en los últimos diez años a la reconversión del sector frutícola. El especialista informa además, que existe un

<sup>4</sup> Sebastián Hernández, presidente de la Cámara de Fruticultores de Allen, Prov. de Río Negro.

canon extraordinario de producción que también se distribuye a los estados municipales. En su opinión, si en lugar de destinarlo a financiar gastos corrientes u ordinarios, se reinvirtiera como lo prevé la Constitución Provincial, el presupuesto público se podría utilizar como una herramienta de transformación de la realidad observada actual a un escenario futuro idealizado.

### *6.3 Limitaciones y Futuras Líneas de Investigación:*

Si bien la naturaleza de la problemática frutícola es la misma para todos los pequeños productores de peras y manzanas, uno de los aspectos que constituye una limitación es la cobertura geográfica del Alto Valle, que abarcan una extensión de 200 km entre las localidades de Plottier (Provincia de Neuquén) hasta Chichinales (Provincia de Río Negro).

Otro elemento es la falta de transparencia por parte todos los actores de la cadena frutícola, en particular, de los grandes grupos económicos exportadores. En futuras líneas de investigación se deberá verificar esta condición para mejorar la competitividad de los mercados. Existe un déficit por parte del Estado porque no realizado las medidas para resolver las fallas del mercado, una de ellas es la falta de información transparente al momento de llevar la producción primaria a los grandes galpones de empaque, evidenciando falta de control.

### *6.4 Conclusiones:*

- Los procesos de globalización iniciados en los '90 fueron afectando gradualmente a la estructura de las economías regionales de nuestro país, incluyendo a los pequeños productores de peras y manzanas de la zona del Alto Valle de Río Negro y Neuquén, con una tradición de 100 años, con disponibilidad de riego y condiciones agroclimáticas que constituyen una ventaja competitiva.

- El desarrollo de nuevas tecnologías y métodos que maximizan rendimientos productivos, de nuevas variedades y mejores calidades para el consumo interno y externo, requieren un replanteo de reconversión de los montes frutales y la reorganización de los pequeños productores de peras y manzanas que viven en las mismas chacras (unidades productivas) con una extensión promedio inferior a las 10 hectáreas.
- Los preceptos de las Constituciones Provinciales establecen claramente que el fomento y desarrollo de la riqueza agraria, debe basarse en la reinversión de las utilidades de actividades extractivas no renovables, como son las regalías de petróleo y gas.
- El Estado, a través de las políticas públicas implementadas en el Presupuesto Provincial Plurianual, es el responsable del arbitraje dinámico para la reactivación y el crecimiento equilibrado de la cadena frutícola.
- Un sistema de gestión integral asociada entre el Estado y los pequeños productores, permitiría a estos últimos un precio razonable que cubra el esfuerzo y el riesgo de esta actividad, y al Estado una parte de la renta de comercialización externa.

✓ *Costo de oportunidad económico y social*

En Río Negro y Neuquén existen más de 6.000 productores directos, 500 galpones de almacenamiento y empaque, y alrededor de 30 compañías de elaboración de jugos, mermeladas y procesados. Esta economía regional genera casi 100.000 puestos de trabajo, entre directos e indirectos. La crisis frutícola del Alto Valle ha provocado el abandono de galpones, bodegas y chacras, lo cual repercute en el bienestar social de los grupos familiares de los trabajadores del sector.

✓ *Consecuencias presentes y futuras de no resolverse esta crisis frutícola*

La cultura productiva de muchos chacareros ante la falta de rentabilidad suficiente para subsistir se encuentra acorralada por la especulación inmobiliaria, la arremetida de la industria petrolera y los competidores internacionales (grandes cadenas integradas). El valor económico de las chacras ya no pesa por su producción sino por el suelo que ocupan. Vender a una inmobiliaria o alquilar a una empresa son alternativas muy alejadas de la fruta.

Hay un importante número de chacras que con el paso de los años fueron quedando cerca de los centros de las ciudades como Plottier, Centenario, Neuquén, Cipolletti y General Roca. Hoy son un bien codiciado. La clase media alta de la zona busca espacios idílicos, verdes y a pocos minutos de sus trabajos. En los barrios privados, los lotes cotizan entre \$1,5 y 2 millones (datos del Mercado Inmobiliario Regional). De acuerdo a la Cámara Argentina de Fruticultores Integrados (CAFI) se paga un precio vil de 8.000 dólares la hectárea (unos \$ 160.000), cuando debería valer 25.000 dólares (unos \$ 500.000).

Bajo el suelo del Alto Valle se han descubierto importantes yacimientos de gas. Las compañías pagan entre \$ 35.000 a \$ 100.000 por el alquiler de una hectárea en terrenos frutales, dependiendo del potencial extractivo. Las petroleras tienen efectivo, tiempo y determinación.

- Para lograr un efecto multiplicador sobre todas las actividades de industrialización conexas, es necesario fortalecer todos los eslabones de la cadena, con la participación de *clusters* que aglutinan universidades; organismos de tecnología agropecuaria; secretarías de producción; entes de suministro de energía y otros servicios públicos; proveedores y la constitución de una banca de desarrollo especializada.

- Un requerimiento esencial es la transparencia en todos los agentes económicos del sector frutícola, que involucra los sueldos y aportes del personal rural, los contratos de compra-venta de los galpones de empaque, y la rentabilidad de los supermercados y de las grandes cadenas de distribución, como parte de una nueva cultura impositiva, financiera y comercial.

## 7. Referencias Bibliográficas.

- Álvaro, M. B. (2008). *Estrategias de reproducción social de los productores chacareros*.
- Bendini M. y Alemany C. (2004) *Crianceros y Chacareros en la Patagonia*. Cuaderno GESA 5. Cinco Saltos, Río Negro, Argentina. Editorial La Colmena.
- CEPAL. Castello, H. / Izurieta, C. / Pacenza, I. (1989). *La actividad frutícola en el Alto valle de Río Negro*. Chile; 7: 216-219.
- Constitución de la Provincia del Neuquén. [Versión electrónica]. Extraído de <https://www.legislaturaneuquen.gov.ar/archivos/ConstitucionProvincial.pdf>
- Constitución de la Provincia de Río Negro.
- Ley 2987 Orgánica de Ministerio de la Provincia del Neuquén.
- De Jong G. (2010), *La Fruticultura Patagónica del Alto Valle*. Cinco Saltos, Río Negro, Argentina. Editorial La Colmena.
- De Jong, G. y otros. (1994), *El minifundio en el Alto Valle del Río Negro: Estrategias de Adaptación*. Cinco Saltos, Río Negro, Argentina. Editorial La Colmena.
- Driussi E. O. (2000), *El Enfoque del Management Aplicado a la Gestión de Programas de Gastos Orientados al Sector Productivo en el Presupuesto Provincial Neuquino*. Tesis Post-Grado Maestría en Gestión Empresarial. Universidad Nacional del Comahue. Facultad de Economía y Administración, Neuquén, Argentina.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2010). *Áreas de riego en la Provincia de Río Negro*. Página FAO.org.48p.

- Fruticultura Moderna. *9 años de Cooperación Técnica INTA-GTZ*. Editorial L&M S.R.L.
- IADE (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico). Rofman, A. (2006). *Economías regionales: modernización productiva y exclusión social en las economías regionales*. Argentina.16p
- INTA estación experimental Alto Valle Villarreal P. / Sánchez E. (2012). *Programa Nacional Frutales: cadena frutales pepita*. p. 1-14.
- Ley Nacional 25.917 del Régimen de Responsabilidad Fiscal. [Versión electrónica].  
Extraído de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/norma.htm>
- Musgrave, R. (1991), *Hacienda Pública*, Madrid, Ed. McGraw Hill
- Matus C. (1987), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir.
- MECON/Subsecretaría de Programación Económica. Bevilaqua, M. / Storti L. (2011). *Complejo frutícola: manzana y pera*. Buenos Aires.26p.
- Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Provincia de Río Negro y Neuquén.  
*Complejo Frutícola: manzana y pera* (2012)
- OCDE (Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo) (2012), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation. OECD Countries*
- Observatorio Frutícola (2013). *Peras y Manzanas en Río Negro, Neuquén y Mendoza*. Documento de trabajo, 3er informe técnico. Argentina.90p.
- Petrei H. (1997), *Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina*. Washington, Estados Unidos de América. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Porter, M. E., (1991). *Las Ventajas Competitivas de las Naciones*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Vergara.
- Porter M. E., (1999), *Ser Competitivo- Nuevas aportaciones y conclusiones*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Deusto.
- Presupuesto 2017 de la Provincia del Neuquén. [Versión electrónica]. Extraído de <https://www.economianqn.gob.ar/contenido/file/3501>, pág. 1514 y 1532
- Revista de la Facultad de Cs. Sociales- Universidad del Comahue, 14: 29-52.  
Centro Regional Patagonia Norte – SENASA, Braccio, A. / González, O. / Prieto, G. / Ripoll, L. / Valero, G. (2013). Anuario estadístico 2013.p.1-40.
- Rofman A. (2013), *Las Economías Regionales: Luces y sombras de un ciclo de grandes transformaciones*. CCC- Universidad Nacional de Quilmes.
- Sabino C. (1992), *El Proceso de Investigación*. Caracas, Venezuela. Ed. Panamericana.
- Secretaría de Fruticultura de Río Negro.2013.*Propuestas para una fruticultura sustentable*.
- Stiglitz, J.E. (2003), *La Economía del Sector Público*, Madrid, Ed. Antoni Bosch.

## 8. Anexo

### Encuesta/Entrevistas

Encuesta al pequeño productor:

Apellido y Nombre del productor:

.....

Domicilio-Localidad:

.....

Marque con una cruz lo que corresponda:

1- Superficie plantada:

- Menor a 15 Hectáreas.
- Mayor a 15 Hectáreas.

2- ¿Qué variedad de frutas posee?

- Peras.
- Manzanas.

3- ¿Cuántos años tiene las plantaciones?

- Menor a 20 años.
- Mayor a 20 años.

4- ¿Ha realizado reconversión de las plantaciones?

- Sí.
- No.

5- ¿Ha pensado en cultivar otro tipo de cultivos?

- Si
- No

6- Año de las maquinarias:

- Menor a 10 años.
- Mayor a 10 años.

7- ¿Cuánto personal posee en forma permanente?

- Menor a 5
- Mayor a 5

8- ¿Cuánto personal posee en época de cosecha (temporada)?

- Menor a 10.
- Mayor a 10.

9- ¿Está Asociado a algún grupo de productores en galpones de empaque?

- Sí.
- No.

- 10- ¿Posee seguro contra granizo?
- Sí.
  - No.
- 11- ¿Realiza lucha activa contra la helada?
- Sí.
  - No.
- 12- ¿Tiene acceso a créditos para insumos y maquinarias?
- Sí.
  - No.
- 13- ¿Posee asesoramiento profesional (Ing. Agrónomo) para sanidad y manejo del monte frutal?
- Sí.
  - No.
- 14- ¿Realiza todas las aplicaciones necesarias para combatir a la carpocapsa?
- Sí.
  - No.
- 15- ¿Ha determinado su costo de producción?
- Sí.
  - No.
- 16- ¿Lo han tentado vender sus tierras para desarrollo inmobiliario?
- Sí.
  - No.
- 17- ¿Cuándo vende sus productos, realiza contratos y se cumplen?
- Sí.
  - No.
- 18- ¿El transporte de la fruta al galpón, va por cuenta del comprador?
- Sí.
  - No.
- 19- El descarte de la fruta ¿se lo liquida el galpón de empaque?
- Sí.
  - No.
- 20- ¿Recibe adelantos para levantar la cosecha?
- Sí.
  - No.
- 21- ¿Tiene continuidad con los compradores de su cosecha o rotan en cada cosecha?
- Sí.
  - No.

- 22- ¿Tiene preferencia a la hora de entregar la fruta?
- Sí.
  - No.
- 23- ¿Tienen acceso a créditos blandos en los bancos? O ¿lo consideran actividad de riesgo?
- Sí.
  - No.
- 24- ¿Considera positiva la posibilidad de una intervención del Estado para dar solución de manera integral a los distintos problemas que afronta el Sector Frutícola de la Región del Alto Valle?
- Sí.
  - No.

*Figura XX.* Encuesta. Elaboración Propia.

### **Entrevista Federación de Productores del Alto Valle de Río Neuquén:**

1. ¿Qué porcentaje de productores están asociados?
2. ¿Cuál es la ventaja de estar asociado? ¿prevén la constitución de clusters?
3. ¿Brindan cursos a los pequeños productores?
4. ¿Cuáles son los determinantes de la crisis del sector desde su perspectiva?
5. ¿Cómo se resuelve en otros países la asimetría de precios que tiene el pequeño productor de peras y manzanas en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén?
6. ¿Qué opina sobre la posibilidad de una intervención del Estado para dar solución de manera integral a los distintos problemas que abordan los productores frutícolas del Alto Valle de Río Negro y Neuquén?

## **Entrevista con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria**

### **(INTA)**

1. ¿Qué tipo de asesoramiento brindan?
2. ¿El pequeño productor concurre por asesoramiento?
3. ¿Cuáles son los determinantes para lograr competitividad en el mercado internacional de peras y manzanas?
4. Punto de vista y opinión de la crisis como Organismo.
5. ¿Qué opina sobre la posibilidad de una intervención del Estado para dar solución de manera integral a los distintos problemas que enfrentan los productores frutícolas del Alto Valle de Río Negro y Neuquén?

**Entrevista con Ex director Provincial de presupuesto del Ministerio  
de Hacienda de la Provincia del Neuquén.-**

1. ¿Por qué la crisis frutícola en la región del Alto Valle de Río Negro y Neuquén se ha profundizado en estos últimos 10 años, pudiendo volcar un porcentaje de las utilidades de las regalías de petróleo y gas?
2. ¿Por qué no han tenido resultado positivo los programas presupuestarios donde el Estado instrumentaba acciones sobre el sector frutícola?
3. ¿Qué factores debería tener en cuenta el Estado para planificar la reactivación de la crisis frutícola que afecta principalmente a los pequeños productores?
4. ¿Cómo se resuelve en otros países la asimetría de precios que tiene el pequeño productor de peras y manzanas en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén?

---

**ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**
**AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21**

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor- Tesista	Delia Irma Ramírez
DNI	18.565.009
Título y Subtitulo	El rol del Estado ante la crisis del sector frutícola de la región Alto Valle
Correo Electrónico	deevaapi@yahoo.com.ar
Unidad Académica	Universidad Siglo 21

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de la Tesis (Marcar SI/NO)[1]	SI
Publicación parcial	Completa

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Firma autor-tesista

\_\_\_\_\_  
Aclaración autor

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:

\_\_\_\_\_certifica

que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

\_\_\_\_\_  
Firma Autoridad

\_\_\_\_\_  
Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación