

## IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

SALTA – 1 y 2 de junio de 2017

Organizado por la Cátedra I de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta

### ACTIVIDAD VITIVINICOLA EN NEUQUEN. ESCENARIO ACTUAL<sup>1</sup>

Fernanda Elizabeth Valenzuela<sup>2</sup>

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Régimen vitivinícola Nacional: ley N° 14.878. III. Constitución Provincial Neuquina: a) Cláusula de fomento b) Sistema de otorgamiento de tierras. IV. Antecedentes de la actividad vitivinícola en Neuquén. V El IADEP (Instituto Autárquico de desarrollo Productivo) VI. Apreciaciones finales.

#### I. INTRODUCCIÓN.

En líneas generales ante la realidad mundial y los avatares a los que se enfrenta la producción agraria en su aspecto económico se ha dicho que el fenómeno de la globalización ha logrado cimentar el escenario dejando como resultado la transformación de los territorios subnacionales -en este caso las provincias- en verdaderos espacios de la economía internacional<sup>3</sup>.

Frente a este posible cuadro de situación geoeconómica, resulta imperante abordar la temática de las provincias en torno a sus habilidades y competencias para especializarse en áreas con perspectivas de inserción internacional.

En clave constitucional, el abordaje nos remite a la denominada *cláusula de progreso* que dota de potestad de instrumentación del bienestar general al poder Legislativo Federal -Art 75 inc. 18 de la Carta Magna Nacional y al artículo 124 que fija las atribuciones provinciales respecto del poder policía local y las políticas de bienestar de la

---

<sup>1</sup> Monografía presentada al “IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial”. Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Salta, los días 1 y 2 de Junio de 2017.

<sup>2</sup> Abogada Graduada de la Universidad Nacional del Comahue.

<sup>3</sup> “Desarrollo económico local y competitividad territorial” Revista CEPAL N°85 año 2005, Iván Silva Lira Jefe, Área de Desarrollo Local y Regional, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

competencia concurrente del estado Nacional y las provincias para legislar y promover economías.

Resultará óptimo acercarnos a los alcances de esta competencia de las provincias para fomentar el desarrollo en su territorio en pos del paradigma genérico del *desarrollo sustentable*, resguardando las competencias provinciales.

Concretamente la provincia de Neuquén, hace aproximadamente veinte años ha hecho uso de sus atribuciones para el desarrollo económico y social fomentando las tareas vinculadas con la tierra a la vitivinicultura, significando una verdadera *novedad* dentro de la agenda del desarrollo provincial. No obstante contar con un registro de emprendedores vitivinícolas en forma aislada, el fomento desde el ejecutivo provincial tiene una corta e interesante historia.

Este trabajo tiene como objetivo sumar una reflexión respecto de la situación actual del sector vitivinícola en la Provincia del Neuquén comprendiendo las competencias de la provincia y la Nación para reglamentar y actividad económica, así como estudiar los mecanismos a través de los cuales se promueve y controla la vitivinicultura.

## II. RÉGIMEN VITIVINICOLA NACIONAL. LEY N°14.878.

Toda vez que intentemos conocer el régimen jurídico de la actividad en cuestión, debemos necesariamente remitirnos a la Ley Nacional 14.878, que en virtud del artículo 75 inc. 18, ha sido elaborada por el poder legislativo federal para regular el sector vitivinícola y mediante la cual las provincias han delegado en manos de Nación el seguimiento de la tarea vinculada con la vid.

La norma data del año 1959 y hay que advertir que, a lo largo de los años, ha sufrido modificaciones.

Como punto sobresaliente, la normativa, establece -entre otras cuestiones- la creación del “Instituto Nacional Vitivinícola” (en adelante “INV”) integrado por un presidente que ejercía el poder de policía, un vicepresidente y un consejo directivo encargado de reglamentar conforme a las necesidades del sector vitivinícola. Su estructura depende del Poder Ejecutivo Nacional, y cuenta con autarquía técnica, funcional y financiera. El aspecto más importante -entendemos – es que, por medio de esta norma, el

INV adquiere jurisdicción en todo el territorio de la Nación , como organismo competente para entender la promoción y el control técnico de la producción industria y comercio vitivinícola.

Dentro de las distintas modificatorias, quizás la más drástica haya sido la instaurada por el Decreto 2284/1991-Desregulación económica- que en su artículo 54 limitó peligrosamente las facultades del Instituto Nacional Vitivinícola y disolvió el Consejo Directivo previsto originalmente como el órgano colegiado con representación del sector público y privado y de las provincias productoras de vid, del cual emanaría la reglamentación de la ley 14.887. El texto actual determina que —*La producción, la industria y el comercio vitivinícola en todo el territorio de la Nación quedan sujetos a las disposiciones de la presente ley general de vinos y de su reglamentación* (Art. 1). Pero lo cierto es que lejos de la letra de la ley, y luego de haber sufrido intervención desde 1963<sup>4</sup>, en la práctica, tanto el presidente como el vice son designados por el poder ejecutivo nacional.

La Ley 14.887, por otra parte, plantea categorías de producción y estándares que hacen a la regulación de la actividad en todas sus etapas, así mismo propicia la confección de un registro de infractores y proporciona una descripción de aquellos actos que significarían una violación a la normativa vitivinícola. Del texto normativo se concluye que todos aquellos que pretendan desarrollar la tarea agrícola en cuestión, deberán ser autorizados por el Instituto Nacional vitivinícola, y los comercios exteriores que quieran comercializar vino en nuestro país también serán controlados por el organismo.

De lo antes expuesto, de alguna manera queda claro, que toda provincia Argentina que pretenda desarrollar la actividad vitivinícola, deberá someterse al *poder de policía del Instituto Nacional Vitivinícola* en las condiciones de su vigencia.

Resulta valioso, cuando no indispensable entonces, todo análisis que podamos hacer respecto de su conformación, toda vez que fue constituido con el fin de consolidarse como instrumento de control nacional de la actividad.

---

<sup>4</sup> HERNANDEZ, Juan José publicado en artículo “*El instituto nacional de vitivinicultura: el regulador creado, intervenido y reformado*” Revista “Postdata” ([http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012014000100003](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012014000100003))

Coincidimos con la idea del Dr. Enrique Castiñeira de Dios<sup>5</sup> de restablecer el Consejo directivo del INV.

Creemos fuertemente que un repensar esta posibilidad sería la invitación perfecta para poner sobre el tapete el alcance de la participación de las provincias en el fomento y control de la actividad, no obstante haberle delegado esa posibilidad al Estado Nacional. Probablemente un órgano colegiado como, por ejemplo, un consejo directivo, propiciaría un escenario adecuado donde todas las perspectivas de una misma actividad puedan ser evaluadas. De los consensos obtenidos podría así obtenerse la satisfacción económica de los operadores del sector vitivinícola -considerado en su aspecto nacional-y también de las provincias, a raíz de las incidencias que estas directivas del desarrollo y fomento van a tener en las diferentes jurisdicciones según las particularidades de cada una de ellas.

### III. CONSTITUCION PROVINCIAL NEUQUINA.

Pudimos ver anteriormente como se regula la vitivinicultura desde la esfera nacional y en que consiste esa normativa general. A continuación, corresponde plantearnos, que es lo que establece la legislación provincial neuquina, referida a esta actividad agraria específica. Para ello, será imprescindible comenzar el abordaje del instituto del *fomento* previsto en la Constitución neuquina y considerar especialmente como opera el sistema de otorgamiento de tierras y de crédito agrario, para comprender el grado de injerencia del estado provincial en el desarrollo del sector vitivinícola.

En primer lugar huelga advertir que a partir de la reforma constitucional de Neuquén, que data del año 2006, la perspectiva de la regulación en materia de recursos naturales se debe edificar bajo el paradigma genérico del *desarrollo sustentable*<sup>6</sup> esto quiere decir que las políticas económicas no solo estarán condicionadas al hecho de que tendrán que implicar un avance para la provincia, si no que también deberán garantizar el desarrollo a las generaciones. Tanto es así que en el título primero de la segunda parte de la

---

<sup>5</sup> CASTIÑEIRA DE DIOS, Enrique publicado en artículo “Restablecer el ex consejo directivo del Instituto Nacional Vitivinícola”, Diario “los andes” (<http://losandes.com.ar/article/print/articulo/restablecer-el-ex-consejo-directivo-del-inv>)

<sup>6</sup> FERNANDEZ, Juan Carlos/VINANTE, Laura Andrea en “Derecho Agrario Provincial: Régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA” dirigido por Leonardo Fabio Pastorino, pág.411, Ed. Abeledo Perrot, 2011.

carta magna provincial, denominado “Planificación y producción para el desarrollo sustentable” encontraremos las directrices para el desarrollo económico y social de nuestro territorio.

Bajo el título “Finalidad de la economía y de la explotación de los recursos”, la carta magna expresa *“La organización de la economía y la explotación de la riqueza tienen por finalidad el bienestar general respetando y fomentando la libre iniciativa privada, con las limitaciones que establece esta constitución, para construir un régimen que subordine la economía y los derechos del hombre, al desarrollo provincial y progreso social.”* (Art, 74).

Queda claro que toda actividad de instancia privada encuentra el límite en el desarrollo provincial y progreso social, ponderando –en teoría- el bienestar general por sobre los intereses desmedidos de los privados particulares que atenten contra el avance económico y social de la provincia.

a) Cláusula de fomento.

Según la Cláusula de desarrollo o fomento provincial, *“El Estado provincial fomenta la producción y promueve la industria y el comercio. Procura, además, la diversificación de la industria con sentido regional y su instalación en los lugares de origen. Sanciona leyes de fomento para la radicación de nuevos capitales y pobladores. Impulsa políticas de exportación promoviendo la producción y comercialización de bienes y servicios, en función del valor agregado que incorporan a la economía regional. Favorece la acción de las pequeñas y medianas empresas locales. Promueve el empleo prioritario de trabajadores residentes en la Provincia.”* (Art.75). El artículo, reafirma la competencia provincial para poder ser arquitectos de su propio modelo económico y social, y lo más destacable es que no descuida las particularidades geográficas, sociales, económicas que contiene una provincia como la nuestra instando al estado a que considere el “sentido regional” en todo momento. Por otra parte entendemos que en consideración de la Constitución provincial de manera integral, no debemos olvidar- en todo momento- los límites impuestos en el art 74 antes mencionado.

b) Sistema de otorgamiento de tierras.

Mencionamos que uno de los ítems a tener en cuenta para el ingreso a la temática agraria y en especial la relacionada con la vid era el otorgamiento de tierras.

Bajo el título “reforma agraria” la constitución neuquina estatuye las bases bajo las cuales se ordenara “la tierra” como bien de trabajo: *“La tierra es un bien de trabajo y la ley promoverá una reforma agraria integral con arreglo a las siguientes bases: Parcelamiento de las tierras fiscales en unidades económicas. Asignación de las parcelas a los pobladores efectivos actuales y a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo o iniciativas de progreso social. Las parcelas otorgadas gozarán del privilegio del "bien de familia" para evitar el acaparamiento y que se eluda la reforma agraria. Serán mantenidas y aun ampliadas las reservas y concesiones indígenas. Se prestará ayuda técnica y económica a estas agrupaciones, propendiendo a su capacitación y la utilización racional de las tierras concedidas, mejorando las condiciones de vida de sus habitantes y tendiendo a la eliminación progresiva de esta segregación de hecho. La expropiación de los latifundios. Se considera latifundio a una grande o pequeña extensión de tierra que, teniendo en cuenta su ubicación y demás condiciones propias, sea antisocial o que no esté explotada integralmente de acuerdo a lo que económicamente corresponde a cada zona. Serán expropiados los latifundios sin explotar y las tierras sin derecho de agua que, con motivo de la realización de obras de irrigación u obras de cualquier índole por el Estado, adquieran un mayor valor productivo o intrínseco.”* (Art. 82) Sobre este punto cabe señalar las reflexiones de los profesores Juan Carlos Fernández y Laura Vinante<sup>7</sup> –a las que adherimos- quienes consideran, desde un principio, desatinado titular el artículo como “reforma agraria” en tanto la historia de la provincia neuquina no tiene un ejercicio homogéneo y multitudinario de la actividad agraria que implique un sistema a prueba y error de la distribución de la tierra. Todo lo contrario: es necesario -cuando no imprescindible- la construcción de un régimen que de un puntapié para el desarrollo de la actividad agrícola.

#### IV. ANTECEDENTES DE LA ACTIVIDAD VITIVINICOLA EN NEUQUEN

---

<sup>7</sup> FERNANDEZ, Juan Carlos/VINANTE, Laura Andrea en *“Derecho Agrario Provincial: Régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA”* dirigido por Leonardo Fabio Pastorino, pág.414, Ed. Abeledo Perrot, 2011

Neuquén es una de las provincias vitivinícolas más jóvenes de la Argentina. Pese a que existen bodegas de manera aislada desde hace algunas décadas, el desarrollo del sector se produjo hace muy pocos años -aproximadamente desde el año 1997-.

No es conocida-lamentablemente- en detalle la manera en que se produjo el “boom” del sector agrario vitivinícola. Esto tiene que ver con que el aspecto que motoriza el sector vitivinícola -estamos hablando del crédito – fue primeramente promovido desde el Banco Provincia del Neuquén bajo el programa *"Reconversión de los valles frutícolas"* que como entidad financiera de carácter público en ese entonces, emitió importantes sumas de dinero estimativamente de diez millones de dólares, con soporte en garantías hipotecarias pagaderas a cinco años teniendo en cuenta el ciclo de producción de la vid estipulado<sup>8</sup>.

En sus inicios, la idea consistía en instalar tecnología de punta con perspectivas al ingreso estratégico en el mercado internacional. Las grandes sumas de dinero fueron otorgadas a unos pocos empresarios que desarrollarían la actividad en la zona de San Patricio Del Chañar, localidad ubicada a 45 kilómetros de la capital de la Provincia, en el departamento Añelo. El loteo de tierras –desiertas- fiscales se tercerizó en manos de un grupo inmobiliario. Allí las cuatro empresas bodegueras, beneficiadas por el crédito y compradora de tierras, plantaron alrededor de 2.000 ha en una etapa inicial comprendiendo siembre de uvas y frutas finas en menor medida.

En el año 2001, la actividad vitivinícola se vio sorprendida con la privatización del Banco provincia del Neuquén, (Ley Provincial 2.351 “Ley de Transformación del BPN”) que cede a título gratuito al IADEP (Instituto de Desarrollo Productivo), la cartera de créditos destinados a la actividad agrícola (art. 58, “Transferencia de cartera”).

Desde ese momento en adelante, fue el mencionado organismo quien continuo con el otorgamiento de los fondos necesarios para le fomento de la actividad agraria y en especial la de la vid.

## V. EL IADEP (Instituto autárquico de desarrollo productivo)

---

<sup>8</sup> ALONSO, Juan, en artículo periodístico *“Las Bodegas de Sobisch ”* en Diario “La política online” (<http://www.lapoliticaonline.com/nota/11261/>)

La trascendencia de conocer el funcionamiento de esta entidad tiene origen en que, en la actualidad, todo lo relativo a otorgamiento de fondos para el fomento de la actividad vitivinícola -como para tareas complementaria y de apoyo- depende del IADEP.

Es una entidad descentralizada y autárquica creada por ley provincial N°2.247 (1998).

Fue constituida bajo la premisa de brindar asistencia financiera a proyectos productivos para el desarrollo sustentable de la provincia. Se organiza dividiendo su gestión en cuatro agrupamientos zonales: zona norte, zona centro zona sur y la zona confluencia a la que pertenece San patricio del chañar. A cada una de estas zonas le es asignado un monto determinado de dinero a distribuirse entre las distintas localidad.

Su objeto más importante es *“asistir financieramente a los proyectos encuadrados en las actividades, sectores económicos y las zonas declaradas promocionables y elegibles”* (art. 2).

La condición de PROMOCIONABLE o ELEGIBLES, “marco general de desarrollo productivo”, consiste en el planeamiento y designación de partidas presupuestarias del desarrollo de las diferentes actividades agrarias. Este marco general de desarrollo es elevado por el poder ejecutivo el 31 de mayo de cada año ante la legislatura y una vez presentado el poder legislativo provincial deberá darle tratamiento dentro de los noventa días. Si no se expide dentro de ese plazo, el proyecto oportunamente elevado cobra vigencia.

El IADEP se encuentra administrado por un directorio conformado por cuatro directores elegidos por el poder ejecutivo provincial con acuerdo de la legislatura y un presidente permanente que será el ministro de economía (que vota solo en caso de empate). El directorio debe presentar a la legislatura antes del 31 de mayo de cada año un informe anual, memoria y balance correspondiente al ejercicio anterior. Y en alusión a la modalidad bajo la cual se cumple el objeto del Instituto, la ley 2247 indica que: *...”El directorio podrá acordar líneas de crédito que habiliten al agente financiero que en cada caso se determine para su otorgamiento en la forma. Condiciones, plazo y modalidades que el directorio establezca. Podrá también acordar subsidios, quedando facultado para establecer reembolsos parciales del mismo modos podrá extender avales y garantías , así como*

*financiar capital y empresas o sociedades comerciales y , en general recurrir a cualquier mecanismo de financiamiento de inversiones productivas”(art.7).*

Los recursos del instituto están compuesto por: a) Las tenencias accionarias en las empresas titulares de centrales hidroeléctricas que a la fecha de entrada en vigencia de Ley sean de titularidad de la Provincia del Neuquén, los dividendos y utilidades que produzcan. b) Hasta el tres por ciento (3%) de las regalías petrolíferas y gasíferas previstas en el Presupuesto de cada año. Las sumas correspondientes serán transferidas de acuerdo a los requerimientos formulados por el IADEP, y a la disponibilidad de fondos existentes al efecto, c) Las asignaciones que se determinen anualmente en el Presupuesto provincial y las de leyes específicas e) El recupero de los créditos otorgados por el Fondo de la Ley 1755 y por el programa de promoción territorial neuquino, f) Los saldos existentes provenientes del régimen de la Ley 1964 y su modificatoria Ley 2030. g) Todas las acreencias existentes provenientes del régimen de la Ley 1964 y sus modificatorias a efectos de su acreditación y gestión de cobro por el mecanismo y el agente financiero que el Directorio determine. h) Los reembolsos de préstamos, créditos o capitales prestados u objeto de cualquier operación financiera de las que autoriza esta Ley, sus servicios de intereses, accesorios y cualquier otro producido. i) El producido de las colocaciones financieras que determine el Directorio respecto de los recursos del IADEP que permanezcan ociosos, a cuyo fin se autoriza expresamente esta operatoria. j) Préstamos, subsidios y donaciones de cualquier tipo y especie.

## VI. APRECIACIONES FINALES.

a) Conforme a los artículos 75 inc. 18 y 125 de la Constitución Nacional, las provincias tienen competencia concurrente con la nación en materia de desarrollo de la industria, bienestar y poder policía, por lo que la ley Nacional N° 14. 878 es la materialización de dicha potestad.

b) La constitución del Instituto Nacional Vitivinícola resultaba interesante con las competencias de PROMOCION Y CONTROL establecidas originariamente y previo al límite impuesto por el Decreto Nacional 2284/91.

c) La conformación del INV considerando el Consejo directivo con representación pública y privada, sumada a la participación de las distintas provincias vitivinicultoras respetarían la forma de estado federal que la carta magna nacional promulga. Quizás es dable reconsiderar, la primer conformación propuesta por la originaria 14.878, evaluando por ejemplo como sería esa conformación y bajo que condiciones cualitativas y cuantitativas las provincias podrían ser consideradas productoras vitivinícolas, para después centrarnos en la cantidad de representantes por estado provincias que deberían formar parte del directorio.

d) La constitución provincial neuquina luego de su reforma, somete al desarrollo sustentable cualquier actividad que se realice en la provincia.

e) En materia de tierras, esta constitución propone principios que rigen el otorgamiento de tierras fiscales.

f) En lo que respecta a créditos agrarios, la provincia estipula un mecanismo que supone la intervención del poder ejecutivo en su faz propositiva, y del legislativo en su función de contralor de lo invertido en materia de promoción de actividades económicas.

g) La corta historia de la vitivinicultura neuquina, ha dejado resultados encontrados. Por un lado, el logro de haber instaurado en términos de competitividad económica, un mercado con fuerte presencia internacional desde la zona más austral de la actividad. Por otro, el contraste generado en la zona productiva de la vid, donde resalta la tecnología de punta y una baja densidad demográfica.

h) El uso de las competencias de desarrollo y el fomento -por el momento- han sido volcadas económicamente, quedando pendiente el desarrollo social que a juzgar por la juventud de la tarea agrícola en cuestión todavía se esta a tiempo. En tal sentido Neuquén tendrá que agudizar la participación provincial en el diseño de las políticas de fomento Nacional.