

Desarrollo y política pública en Argentina: el caso de Ley Ovina en Río Negro

Michel, Carolina Lara; Easdale, Marcos Horacio

Carolina Lara Michel

cmichel@unrn.edu.ar

Universidad Nacional de Río Negro-Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa)-CONICET, Argentina

Marcos Horacio Easdale

easdale.marcos@inta.gob.ar

Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias Bariloche IFAB (INTA-CONICET), Argentina

Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

ISSN: 2250-4001

Periodicidad: Semestral

vol. 13, núm. 28, 2023

estudiosrurales@unq.edu.ar

Recepción: 31 Julio 2023

Aprobación: 30 Noviembre 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/181/1814401034/>

Resumen: La Ley Ovina es una política pública destinada a productores del agro argentino. En este artículo analizamos la implementación de la Ley Ovina en Río Negro, provincia en la que la ganadería ovina es una de las principales actividades de los espacios rurales áridos y semiáridos. Desde un enfoque cuantitativo-qualitativo estudiamos el contexto de surgimiento atendiendo a la relación con la política nacional y los modelos productivos de modernización agraria y desarrollo rural. Describimos las principales herramientas para la operativización de la Ley, los actores involucrados y los cambios y continuidades en el tiempo. Como resultado destacamos la invención de un dispositivo participativo, multiactoral y multiescalar que permitió la continuidad de esta política tras más de 20 años desde su reglamentación. A su vez, verificamos la capacidad del sector de la agricultura familiar para disputar espacios estatales. Por último, identificamos una dimensión vinculada a los imaginarios geográficos que fortalece la idea de lo ovino como actividad no elegida y única posibilidad productiva en la región. Concluimos que es necesario avanzar hacia una perspectiva integral de distintos programas para resolver problemas territoriales, especialmente en aquellos en los que la ganadería ovina es un pilar importante en tanto medio de vida y actividad productiva.

Palabras clave: Política estatal, Ruralidad, Ganadería ovina, Patagonia.

Abstract: Sheep Law is a public policy aimed at Argentine agricultural producers. In this article we analyse the implementation of the Sheep Law in Río Negro, a province in which sheep farming is one of the main activities in drayland areas. From a quantitative-qualitative approach we study the context of emergence taking into account the relationship with national policy and productive models of agrarian modernization and rural development. We will describe the main tools for the operationalization of the Law, the actors involved and the changes and continuities over time. As a result, we highlight the invention of a participatory, multi-actor and multi-scalar device that allowed the continuity of this policy after more than 20 years since its regulation. At the same time, we verify the capacity of the family farming sector to compete for state spaces. Finally, we identified a dimension linked to geographical imaginaries that strengthens the idea of sheep as an unchosen activity and the only productive possibility in the region. We conclude that it is necessary to move towards a comprehensive perspective of different programs to solve

territorial problems, especially those in which sheep farming is an important pillar as a means of life and productive activity.

Keywords: State policy, Rurality, Sheep farming, Patagonia.

Resumo: A Lei Ovina é uma política pública voltada aos produtores agrícolas argentinos. Neste artigo analisamos a implementação da Lei Ovina em Río Negro, província onde a ovinocultura é uma das principais atividades nas zonas rurais áridas e semiáridas. A partir de uma abordagem quanti-qualitativa estudamos o contexto de emergência considerando a relação com a política nacional e os modelos produtivos de modernização agrária e de desenvolvimento rural. Descrevemos as principais ferramentas para a operacionalização do Lei, os atores envolvidos e as mudanças e continuidades ao longo do tempo. Como resultado, destacamos a invenção de um dispositivo participativo, multiator e multiescalar que permitiu a continuidade desta política após mais de 20 anos desde a sua regulamentação. Ao mesmo tempo, verificamos a capacidade do setor da agricultura familiar em competir por espaços estatais. Por fim, identificamos uma dimensão ligada aos imaginários geográficos que fortalece a ideia da ovinocultura como atividade não escolhida e única possibilidade produtiva na região. Concluimos que é necessário avançar para uma perspectiva abrangente de diferentes programas para resolver problemas territoriais, especialmente aqueles em que a ovinocultura é um pilar importante como meio de vida e atividade produtiva.

Palavras-chave: Política Estadual, Ruralidade, Ovinocultura, Patagônia.

INTRODUCCIÓN

La estructura territorial de la Patagonia se constituyó en función de la implantación de la oveja como recurso económico y como forma de habitar este espacio (Coronato, 2010). El Estado Argentino a fines del siglo XIX, a través de la conquista militar amplió sus límites nacionales e impuso un nuevo modelo de desarrollo regional basado en la ganadería ovina extensiva para los espacios de estepa (Navarro Floria y Nicoletti, 2001). En los territorios nacionales de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y sur de Río Negro predominó una gran concentración de la tierra en pocas manos y la expansión de las grandes propiedades o latifundios (Bandieri, 2005). En Neuquén, parte de Río Negro y noroeste de Chubut, debido a la Ley de Hogar, se consolidó una tenencia de tierras de menor tamaño (Delrío, 2002). Estos establecimientos agropecuarios tuvieron como finalidad la producción de lana de exportación.

Con el paso del tiempo, a nivel regional, la actividad se fue retrayendo en volumen e importancia frente a otros sectores de índole extractivistas (principalmente el petróleo y la minería) (Taraborrelli, 2019). Particularmente, durante la década del '90, el sector ovino atravesó una crisis económica devastadora en la que las existencias animales se redujeron de forma drástica. Esto se vinculó al reemplazo de la lana por la aparición de fibras sintéticas, a condiciones macroeconómicas y a una economía nacional dominada por políticas neoliberales que desalentaron la exportación y aumentaron los costos relativos de la producción. Sin embargo, en Patagonia, el pastoralismo (es decir, la producción ganadera que se da sobre pastizales naturales) sigue constituyendo una práctica culturalmente dominante para muchos de los sujetos productivos que la practican aun cuando no posea un rol exclusivo en sus esquemas de sostenimiento económico (Galaty y Johnson, 1990; Easdale y Aguiar, 2018).

Producto de estos factores y debido a la relevancia social y cultural que posee la actividad ovina en Patagonia, en 2001 se crea la Ley 25.422 para la Recuperación de la Ganadería Ovina (más conocida como Ley Ovina) y que actualmente continúa vigente aplicándose en todo el territorio nacional argentino (Michel y Easdale, 2021). Esta política surgió bajo un modelo de desarrollo que se lo puede entender como de modernización agraria que se centró en la aplicación de un paquete tecnológico traído del norte global cuyo fin era el de “modernizar” estructuras políticas, económicas y sociales para mejorar la eficiencia productiva y aumentar el crecimiento económico regional. Esto a costa de introducir técnicas y procedimientos que podían ser adquiridos en espacios no rurales como universidades, y/o centros de investigación para la transferencia tecnológica (Ferro, 2017). Así se fue generando una impronta muy operativa e instrumental en el abordaje de muchos problemas, homogeneizando sujetos y automatizando procesos. A su vez, fue conformando sujetos desarrollados, capitalistas y sujetos carentes, insertos en una pobreza rural estructural. En este marco, las distintas intervenciones realizadas fueron desde enfoques difusionistas (Landini, 2016). Estos modos han sido poco exitosos a la hora de medir la apropiación de las mejoras productivas por parte de los pobladores rurales. Ante estas dificultades, aparecieron otros enfoques como lo es el modelo de desarrollo rural.

El modelo de desarrollo rural se encuentra destinado al sujeto con menor grado de capitalización y/o dificultad para acceder a esta. Se tratan de iniciativas destinadas al productor campesino o de pequeña escala productiva ante las crecientes desigualdades socioeconómicas de la aplicación de políticas neoliberales bajo el modelo de modernización agraria (Cao y Vaca, 2006). Su surgimiento, en Argentina, fue a fin de la década del '80 y se trataron de Programas de Desarrollo Rural (PDR) asistencialistas que enfocaron sus acciones al alivio de la pobreza rural (Manzanal, 2009). Fueron acciones aisladas para mejorar la situación de vulnerabilidad social y económica de los productores, pero no tenían una concepción integral ni pensaban al productor familiar como sujeto del desarrollo de un país en términos productivos y económicos (Nogueira, 2013).

Es a comienzos de los 2000 que la concepción del desarrollo rural se modifica planteando la necesidad de romper los circuitos de reproducción de desigualdad social, aumentar el bienestar de la población, revalorizar al sujeto de derecho y consolidar la justicia social (Feliu, 2016). Con este nuevo modo de entender al desarrollo se buscó priorizar la inclusión social de las mayorías postergadas modificando, de este modo, históricas relaciones de poder (Manzanal, 2009). En la última década los PDR introdujeron el enfoque territorial. Esto implicó la redefinición de sus objetivos pasando a basarse en el aumento de la productividad, pero también en mejorar la inserción competitiva en los mercados globales, estimular el capital social, la institucionalidad y la cohesión social en los territorios (Lattuada, 2014). Asimismo, introdujeron una mirada más sustentable del ecosistema. Sin embargo, las críticas no tardaron en aparecer. Por un lado, porque no se explicitó que se parte de contextos de desigual distribución de recursos y de poder y, por el otro, porque se omitió la existencia del conflicto en el territorio (Manzanal, 2014).

Por otro lado, desde una dimensión social, el modelo de desarrollo rural se asoció a un nuevo concepto denominado agricultura familiar. Sus inicios en Argentina se observan en el 2004 con la creación de ámbitos institucionales de intercambio sobre agricultura familiar. En primer lugar, se creó en la Cancillería Argentina la Comisión de Agricultura Familiar y, posteriormente en 2005, se creó la Reunión Especializada de Agricultura Familiar en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) (FoNAF, 2007; Soverna, 2016). Pero, para algunos autores, este concepto recién logró consolidarse como categoría de acción política luego del famoso “conflicto del campo” en el 2008 (Manzanal y González, 2010; Fernández, 2018). Actualmente, su significado se encuentra en disputa vinculado a que, por un lado, se lo concibió como sujeto de derechos en sentido amplio dado que es una forma de vida y cultura y, por otro, como sujeto de programas de carácter socioeconómico (Manzanal *et al.*, 2014). Desde aquí, las prácticas de intervención comenzaron a revisarse y se incorporaron otros modos que plantearon una relación dialógica, participativa y horizontal entre técnicos y productores (*bottom-up vs. top-down*).

Partiendo de estos antecedentes nos preguntamos ¿de qué manera se implementó la Ley Ovina en Río Negro? ¿Qué particularidades asumió en esta provincia? ¿Qué determinantes contextuales marcaron el proceso de implementación y de transformación de la Ley? ¿Cuál fue la relación entre las demandas de los productores y la capacidad de respuesta de esta política pública? Para responder a estos interrogantes, proponemos como objetivo analizar la implementación y las transformaciones de la Ley Ovina en Río Negro en el período 2001-2015 desde un abordaje cuanti-cualitativo. Estudiaremos el contexto de surgimiento atendiendo a la relación con la política nacional y los modelos productivos de modernización agraria y desarrollo territorial rural. Describiremos las principales herramientas para la operativización de la Ley, los actores involucrados y los cambios y continuidades a lo largo del tiempo.

CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

En este artículo analizamos una política pública y sus dimensiones asociadas. En ese sentido, resulta fundamental definir qué entendemos por política pública. Ésta ya no será conceptualizada como un proceso lineal de arriba hacia abajo, desde un modelo procesual o desde una lógica de cadena de eventos concatenados en la que se comienza con la formulación y se finaliza con la implementación y eventual recepción por parte de los actores sociales (Lipsky, 1979). Tampoco como un campo de actividad confinado exclusivamente a las élites gubernamentales. Si no, como un proceso complejo y en algunos casos desordenado en el que ciertos problemas o cuestiones se transforman en socialmente relevantes y llegan a llamar la atención del gobierno como posibles asuntos de política pública (Oszlak y O'Donnell, 1995). De este modo, se da una toma de posición de parte de alguien que habla en nombre del Estado y se va conformando una agenda pública y un modo de intervención frente a un problema dado (Fernández, 2018; Oszlak y O'Donnell, 1995).

En Argentina, las actuales intervenciones estatales implementadas en el mundo rural obedecen a una lógica distinta que la que las ordenaba unas décadas atrás, cuando eran concebidas solamente como políticas agrarias. Hoy, en cambio, dichas intervenciones pueden pensarse como un tipo específico de política social, planteando modificaciones a nivel de la concepción de desarrollo y en la relación entre Estado y sociedad civil (Feito, 2020). Esta transformación, en la actualidad, se vincula al cambio en la concepción de lo que implica lo rural. Lo rural dejó de ser sinónimo de agropecuario para pasar a ser pensado como un espacio donde se realizan distintas actividades (agricultura, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios), reside población y se asientan viviendas, pueblos, pequeñas ciudades, espacios naturales y cultivados (Ceña, 1993). En este sentido, las actuales políticas de desarrollo deberían considerar esta multidimensionalidad para lograr una real transformación económica, social e institucional de las áreas rurales. Al mismo tiempo, para lograrlo se necesita de una construcción multiactoral y una articulación entre lo local y lo global (Feito, 2020). Estos aspectos serán analizados a lo largo del estudio de la Ley ovina y en las conclusiones.

Desde aquí, también proponemos que las políticas no son objetivas ni neutrales y que en su discurso se empoderan a ciertos sectores y silencian a otros. Del mismo modo, en su accionar legitiman tanto las acciones de los gobiernos como a quienes están en el poder y, además, en el proceso de interacción con las mismas, los sujetos asumen identidades colectivas (Shore, 2010). En este sentido, también se producen tensiones y disputas que repercuten en la política pública pudiendo transformarla.

Particularmente, para nuestro caso de estudio evidenciamos esas disputas a nivel provincial, aunque en relación a la esfera nacional por ser una política de orden nacional. Analizamos cómo fueron repercutiendo en cambios en la Ley Ovina en el período 2001- 2015. El período seleccionado se vincula al análisis de la Ley desde su surgimiento e implementación en Río Negro, hasta el cambio de gobierno en 2015 con la asunción del frente político Cambiemos, momento en el que comienzan a desarticularse varias de las iniciativas para el sector rural y, específicamente, aquellas destinadas a la agricultura familiar (Fernández, 2018). Sin embargo, como las entrevistas se tomaron de forma posterior al 2015 incorporamos datos por fuera del período de

estudio que colaboren con el entendimiento del caso y ayuden a la reflexión del objetivo perseguido en el artículo.

A su vez, para llevar adelante este análisis adoptamos un método mixto articulando fuentes primarias, entrevistas semiestructuradas a funcionarios, técnicos de la Ley y secundarias como análisis de documentos, estadísticas y legislaciones. Por último, realizamos un análisis estadístico para conocer el destino de los financiamientos entre 2003-2011, período para el cual tuvimos acceso a esos datos.

LEY OVINA EN RÍO NEGRO: EL PERÍODO DE LA MODERNIZACIÓN AGRARIA

En Río Negro, la ganadería ovina se realiza fundamentalmente en lo que se denomina la Línea Sur, territorio caracterizado por la estepa patagónica y un clima árido y semiárido. Actualmente, la provincia registra 1,1 millones de cabezas ovinas cuyo principal producto es la lana con destino al mercado internacional y en menor medida la carne para el mercado interno o el autoconsumo (Mueller, 2007). La producción ovina se encuentra en su mayoría en manos de productores familiares (autodenominados crianceros) hallándose también, establecimientos agropecuarios de gran tamaño (Villagra y Giraudo, 2010). De un total de 2.761 establecimientos ovinos, el 82% posee menos de 500 cabezas y su participación es del 29% sobre el total de las existencias provincial (Ministerio de Economía, 2022). Estos predios de menor tamaño, en su mayoría, son biodiversos, poseen alta variabilidad productiva y ambiental y además de la producción ganadera centrada en ovinos pueden encontrarse caprinos, bovinos, equinos, huertas y frutales a diferencia de los establecimientos de mayor tamaño caracterizados por monoproducciones ovinas (Villagra *et al.*, 2015; Michel *et al.*, 2020). A continuación, nos pareció importante incorporar la mirada de una de las entrevistadas respecto de las posibilidades productivas en la región:

En Río Negro el 60% de la superficie está dedicada a la ganadería ovina y no porque lo elijan, porque sea una opción sino porque son campos que no tiene otra opción, es ganadería ovina y no mucho más, a diferencia de otras provincias u otros lugares que tenes otras opciones (Coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

La Ley Ovina (en adelante LO) se creó con el objetivo de “lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos que permitan su sostenibilidad a través del tiempo y permita mantener e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural” (Ley N° 25422, 2001, Artículo 1). Con ella se promueven actividades técnicas y socioeconómicas que tengan un impacto positivo en los productores y en la producción de hacienda ovina. Así, sus fondos se destinaron a la recomposición de las majadas, la mejora de la productividad, la mejora genética, la mejora de la calidad de la producción, la utilización de tecnología adecuada de manejo extensivo, la reestructuración parcelaria, el fomento a los emprendimientos asociativos, el mejoramiento de los procesos de esquila, clasificación y acondicionamiento de la lana, el control sanitario, el aprovechamiento y control de la fauna silvestre, el apoyo a las pequeñas explotaciones y las acciones de comercialización e industrialización de la producción (Ley N° 25422, 2001).

Los fondos iniciales para su funcionamiento fueron de \$20.000.000 proviniendo del Tesoro Nacional y se repartían en función de las cabezas existentes en cada provincia (Decreto reglamentario N°1031, 2002). En este primer período, Río Negro tuvo montos por año de \$3.400.000 (Comunicación 156, 2009). Para hacer uso de ellos se propusieron dos formas, por un lado, líneas de crédito o aportes reintegrables y, por otro, aportes no reintegrables. La regulación del financiamiento fue, y continúa siendo, a través de un manual operativo y para la toma de decisiones, la Ley invitaba a cada provincia a conformar un organismo que aborde y “asegure la participación activa y el control social por parte de los beneficiarios, tanto en la planificación como en la ejecución de las acciones del presente régimen” (Res. N°1031, 2002, artículo 22). Este organismo o espacio se denominó Unidad Ejecutora Provincial (UEP). Estas debían estar integradas por representantes del propio organismo provincial, las entidades representativas de los productores, organismos técnicos agropecuarios y la SAGPyA (actual Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca).

En esta primera etapa, los productores agropecuarios integrantes de la UEP estuvieron representados por el sector empresarial desde la Federación de sociedades rurales de Río Negro y federaciones de cooperativas. La UEP definía el destino de los fondos y llegaba hasta la etapa de ejecución. Asimismo, la LO en sus dos primeros años tuvo un funcionamiento en la provincia escaso. Las solicitudes provenían del sector empresarial capitalizado que en esta provincia no es mayoritario. En este período, se financiaron mejoras prediales únicamente con aportes reintegrables. Los aportes no reintegrables se destinaban a proyectos organizativos o a programas especiales como Prolana (Ejarque, 2011).

Por otro lado, en vistas de un período que se caracterizó por una creciente preocupación por la cuestión ambiental, la Ley incluyó un programa denominado Propastizal destinado a grandes productores. Para acceder a créditos para la compra de animales y aumentar las existencias ovinas se les solicitaba una evaluación del pastizal del predio que garantizara que este se encontraba en buenas condiciones y no sobrecargado en relación con la receptividad ganadera del campo. Esto tenía como finalidad incorporar un criterio ambiental en las propuestas de mejora productiva o de infraestructura a financiar y, con ello, evitar la degradación del pastizal y el avance de la desertificación (UEP-RN, 2012). La Ley capacitó técnicos para llevar adelante la evaluación. Al respecto uno de los informantes clave a nivel nacional menciona:

Lo de la sustentabilidad estuvo desde el primer momento. El tema de cambiar no era una demanda, o sea, la demanda de los productores era que les pongan plata para no cerrar los campos. El tema de cambiar la forma de producción era lo que necesitaba el Estado. Entonces, por lo menos mientras yo estaba en la Secretaría de Agricultura tenía clarísimo que para poder tener un proceso de cambio profundo el objetivo principal de la Ley Ovina debía ser la reconversión de los sistemas ganaderos ovinos que no eran sustentables en ese momento (Excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020).

Con el tiempo, esta herramienta se transformó en un componente muy costoso de llevar adelante ya que requería tiempo, equipamiento y además se financiaba el trabajo de los técnicos que realizaban la tarea. A su vez, según un entrevistado de la coordinación nacional de la Ley, surgieron consultoras que buscaban realizar un negocio a base de aprobar estudios de sustentabilidad sin realizarlos con la rigurosidad requerida. Desde los productores, muchos veían la evaluación como una traba para acceder a infraestructura o a animales, ya que, si la evaluación mostraba sobrecarga, no se asignaba financiamiento. En consecuencia, fue creciendo la presión por eliminar dicho requisito y la herramienta se discontinuó.

Este mismo informante también explicó que el problema de Propastizal y de la Ley en general fue una falla en el paquete tecnológico con el que se contaba en el 2003. Este era el de ajustar la carga animal en los pastizales:

Tenías el ovino para la genética y teníamos vagamente algunas ideas de nutrición en ese momento, pero en el manejo de pastizales el concepto era ajustar la carga. Ese paquete tecnológico no permite lograr la sustentabilidad, es decir, no se orientaron los recursos a ninguno de esos objetivos, pero, aunque lo hubieran hecho, como la respuesta tecnológica no era viable hubiera fallado igual. Porque en los ambientes más secos de Patagonia el ajuste de carga no permite recuperar los suelos. Ese es el dato que tenemos hoy. Lo tenemos medido en una cantidad de hectáreas importantes y no hay un solo predio que tenga el pastizal en buen estado practicando ajuste de carga. En realidad, la mayoría de ellos van lentamente para atrás, es decir, están retrocediendo más lento que los que no ajustan las cargas (Excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020).

Otro informante clave relató un problema más del programa Propastizal vinculado a la metodología de relevamiento en los espacios más áridos:

Hubo zonas que tuvieron menos financiamiento, en parte, porque la tecnología mostraba un desfase entre receptividad y carga animal, pero había deficiencias en la metodología de relevamiento sobre todo para la zona del Monte Austral (Técnico de INTA participante de la Unidad Ejecutora Provincial, 2020).

Por otro lado, la LO priorizó a las zonas agroecológicas del país en las cuales la ganadería ovina tuviese una significativa importancia para el arraigo de la población (Ley N°25.422, 2001, Artículo 17). Asimismo, incorporó lo que denominó “la concepción integral: desde el mercado hasta el pasto” que estableció que

lo financiado en términos productivos se determinaría a partir de lo que el mercado demande, pero incorporando el criterio de sustentabilidad.

...deben comenzar desde el mercado. Deben planificarse a partir de la detección de oportunidades de mercado, definición de objetivos y procedimientos de comercialización, y de allí hacia atrás, secuencialmente, adecuar los procesos para poder llegar a los mercados seleccionados de la mejor manera posible. La cadena termina en los recursos naturales, no en la oveja. Esto implica la incorporación del concepto de sustentabilidad como principio rector de las estrategias de intervención (Ley N°25.422, 2001, Manual Operativo)

Los proyectos debían indicar los planes de trabajo o de inversión que incrementen la ocupación de mano de obra y/o en los que las personas físicas titulares de los beneficios se comprometan a radicarse dentro del establecimiento rural promovido. Un informante clave a nivel nacional mencionó:

Fue concebida de esta forma, ya que se suponía que iba a cambiar la estructura de un sector y que el Estado recuperaría ese dinero con más población rural, con la actividad de los pueblos, con su crecimiento y con la actividad de la industria (Excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020).

Este era el motivo de por qué el sector productivo ovino debía tener un programa especial. El mismo era interpretado como un negocio bueno en el cual invertir porque el campo lo devolvería con su desarrollo.

Sin embargo, esta visión de negocio era exclusivo del sector empresarial. Respecto de los productores familiares, la LO mencionaba que no es posible un negocio competitivo porque este sector tiene “una oferta dispersa, falta de conocimiento del mercado y falta de entrenamiento en la comercialización, que hacen que las posibilidades de los pequeños productores de continuar comercializando sus productos de manera individual sean nulas” (Res.114, 2002, Manual Operativo). Por este motivo, definió que los recursos se debían destinar a fortalecer las organizaciones existentes o crear nuevas. Esto debía ir acompañado con un fuerte apoyo de capacitación de los socios y con apoyo financiero para la gerencia.

LEY OVINA EN RÍO NEGRO: EL PERÍODO DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

A partir del 2006 con la Ley ya funcionando, en Río Negro, hubo un punto de inflexión en cuanto a quiénes podían acceder a los aportes no reintegrables traccionando que en el plan operativo anual 2007/08 de la provincia los productores familiares puedan ser beneficiarios de esta política. Sin embargo, no fue hasta años más tarde que esto se oficializó a partir del cambio en el manual operativo. En este período el financiamiento para estos productores, sin capacidad para amortizar mejoras prediales importantes, quedó supeditado a la buena voluntad de la UEP, esto dependía de cada provincia. Asimismo, eran las UEP las encargadas de definir los criterios para establecer a un productor familiar y los requisitos para que puedan solicitar un aporte no reintegrable (Res 114/2002).

Según el coordinador de la UEP de Río Negro, en esos años, la propuesta de incorporar a productores familiares “surgió como demanda del sector minifundista ovino hacia la UEP”. Pero, en la normativa la justificación dada para poder asignar el beneficio se vinculó a la profundización de las problemáticas ambientales de los espacios áridos y semiáridos, específicamente la desertificación que convenía ser atendida con urgencia (UEP ovina-RN, 2012). Sin embargo, esta demanda también la podemos asociar a un contexto nacional en el que surgía la agricultura familiar como movimiento político, ganando protagonismo en la agenda pública (Fernández, 2018). En este sentido, hubo un cambio en las narrativas que sostienen a esta Ley en la que el sujeto productivo agrario quedó íntimamente asociado a cierto modelo de desarrollo. Esto lo podemos observar en los discursos más actuales de la LO:

Originalmente [Ley Ovina] tenía un enfoque más productivista pero hoy va más apuntado al desarrollo rural. Originalmente se pretendía eso, hoy también, pero la realidad que nos encontramos de este lado hoy es mas de desarrollo rural, no sé si está bien o mal. Yo creo que es por el tipo de productor que tenemos. Chubut o Santa cruz son otra realidad. Pero es por el perfil y el tipo de productor. Hoy los proyectos apuntan a eso, a que el productor este en al campo, mejorar la calidad de vida,

que pueda sacar agua con una bombita y pueda darle de tomar a los animales, pero también pueda tomar él decentemente (Coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

La ley surge porque había disminuido marcadamente el stock ovino, principalmente en toda la Patagonia producto de la caída del precio de la lana a nivel mundial y de la caída de la demanda de lana por aparición de fibras sintéticas. La idea fue sostener en Patagonia, que no hay muchas oportunidades productivas, la actividad y también fomentarla y desarrollarla. Lo que buscamos con esta Ley es que el productor pueda subir un escaloncito más” (Funcionaria responsable de implementación de Ley Ovina y Caprina nivel nacional, 2017).

Esta última frase llama la atención, ya que, para la entrevistada hay un solapamiento temporal entre el inicio de la Ley y el 2017 cuando fue realizada la entrevista. Como mencionamos previamente, la LO surge como demanda del sector ovino empresarial, pero la entrevistada al referir que la Ley busca “subir un escaloncito más” ya no hace referencia a aquel sector, sino a los productores de la agricultura familiar, sujetos que a partir de 2006 fueron incorporados como beneficiarios de los aportes de la LO. En este caso, la entrevistada refleja la distancia entre la letra legal y el derrotero de la implementación efectiva, que terminó enfocando buena parte de sus beneficios hacia un sujeto distinto para el que había sido concebida en el inicio. Aquí, también evidenciamos que la agricultura familiar es interpretada como categoría sujeta a programas socioeconómicos específicos (Manzanal *et al.*, 2014).

Ya desde un aspecto más operativo, una particularidad para el productor familiar para acceder al financiamiento es que debía funcionar con asistencia técnica grupal, un seguimiento de avance de obra y un desembolso por etapas. Para la bajada de fondos era condición indispensable integrar algún tipo de organización situación que no ocurría con los aportes reintegrables.

En esta provincia, los productores se encuentran organizados en cooperativas, comunidades Mapuche o la Sociedad Rural. Esto no implica que el beneficio se distribuya entre los distintos miembros de la organización, sino que pueden ser fondos para una mejora individual. Lo organizativo establece los criterios de a quién aprobar los proyectos elaborados y un seguimiento de que lo solicitado se llevará adelante. En otras palabras, se trata de un control interno del financiamiento.

En cuanto al destino de las inversiones, el gráfico N°1 muestra que entre el 2003 y el 2011, en Río Negro, buena parte del financiamiento se destinó a aportes reintegrables (38%) y en menor medida a aportes no reintegrables (8%). Estos beneficiaron a 725 establecimientos de forma directa (UEP ovina-RN, 2012) lo que implicó que esta política alcanzó al 26% de los establecimientos agropecuarios ovinos entre el 2003-2011. Las inversiones se asignaron a mejorar la infraestructura predial (galpones, corrales, perforaciones, alambrados, molinos, tanques australianos, mejoramiento de mallines), al repoblamiento de campos (solo con aportes reintegrables), mejoras genéticas, aspectos comerciales y fondos rotativos (UEP ovina-RN, 2012).

Por otro lado, el gráfico N°1 indica que la mitad del presupuesto se canalizó para programas de instituciones técnicas territoriales como INTA, SENASA o a programas realizados en conjunto con la Provincia (49%). Estos beneficiaron a 1.500 establecimientos de forma indirecta a través de programas de desarrollo como: Propastizal (evaluación y manejo de pastizales), Prosovi (Programa sanitario ovino para el control de la sarna), Prolana (protocolos de esquila y comercialización de lana) y otros programas como Mejora Genética, capacitaciones a productores, peones rurales y referentes de organizaciones y PCMA (Programa de Captación y Manejo de Aguas de Río Negro) (UEP-RN, 2012). Todos estos programas tuvieron financiamiento también de otras instituciones estatales. Incluso la Ley colaboró con la formación de un centro de capacitación en alternancia para el desarrollo rural en conjunto con la Universidad del Comahue y la Comisión de Fomento de El Cuy. Esto da cuenta de la versatilidad que tuvo esta política en aquellos años.

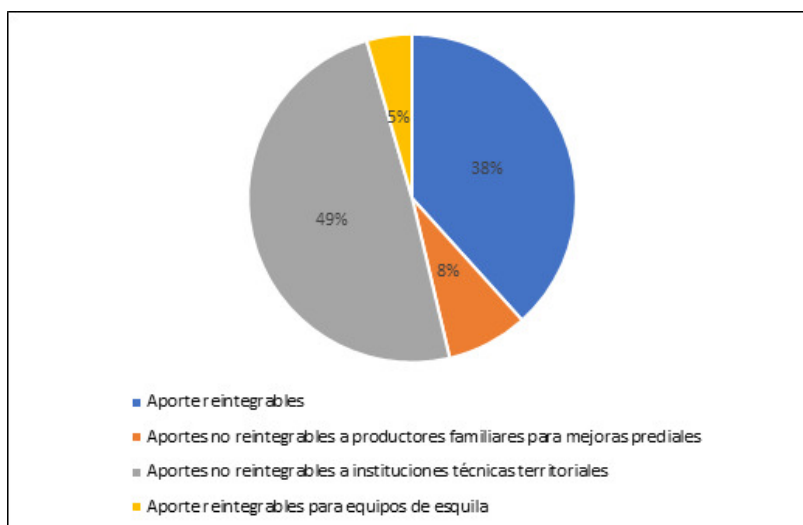


GRÁFICO N°1
Inversiones de Ley Ovina durante el período 2003-2011
 Fuente: Adaptado de Publicación Institucional de la Unidad Ejecutora Provincial Ovina de Río Negro. Balance de Gestión de los Ocho Años de Aplicación de la Ley Ovina en la Provincia.

Al profundizar en la distribución de los aportes reintegrables y no reintegrables se pueden diferenciar dos períodos:

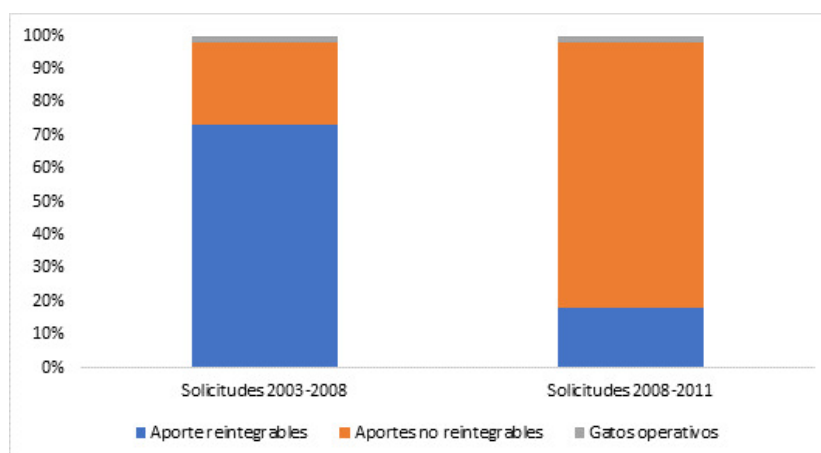


GRÁFICO N°2
Distribución de fondos según categorías para los períodos 2003-2008 y 2008-2011.
 Fuente: Adaptado de Publicación Institucional de la Unidad Ejecutora Provincial Ovina de Río Negro. Balance de Gestión de los Ocho Años de Aplicación de la Ley Ovina en la Provincia.

El gráfico N°2 muestra cómo con la incorporación de un nuevo sujeto destinatario de los fondos se modifica también el destino del financiamiento. Pero no se trató solo de una modificación, sino de una reconversión de la Ley. Cuando en los inicios de la política predominaban los aportes reintegrables (73%), en el último período de análisis estos representan solamente el 18%. De forma inversa sucede con los aportes no reintegrables (25% primeros cinco años y 80% los últimos tres). Dentro de los aportes reintegrables encontramos la asignación de créditos para la compra de prensa hidráulica, balanza electrónica, grupo electrógeno, motor eléctrico, esquiladora eléctrica, capital de trabajo, cargadora sobre orugas, repoblamiento animal. También se solicitaron créditos para la mejora de la infraestructura comercial y para prefinanciación comercial (UEP-RN, 2012):

Nosotros tratamos de llegarle al productor más mediano. Los grandes acá [Río Negro] no tenemos. Digo, los grandes de estancias, esos ni se arriman a la Ley, van por otro lado. Los medianos tratamos de atenderlos con créditos y a los más chicos de perfil de agricultura familiar también. Trabajamos mucho para que productores familiares se animen a pedirlos, que no sean todos ANR. (Coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

En cuanto a los aportes no reintegrables encontramos la asignación de fondos para el fortalecimiento de las organizaciones de productores con el fin de mejorar la transferencia de tecnología, ampliar las herramientas financieras y las propuestas de comercialización. Esto implicó la construcción de oficinas, galpones, equipamiento de oficinas, pagos administrativos en distintas cooperativas u organizaciones de productores (UEP ovina-RN, 2012). Asimismo, la formulación y puesta en marcha de distintas estrategias de agregado de valor a la producción como el Programa Patagónico de Carne Ovina o estrategias de desarrollo y promoción comercial para reducir las brechas de precio entre el consumidor y el productor, mejorar la oferta de la carne y los modos de comercialización. A nivel individual se financiaron, alambrados, cobertizos, genética, potreros para parición y por sobre todo obras para mejorar el acceso al agua (UEP-RN, 2012).

Según el coordinador provincial de la UEP en el 2011, “la inyección financiera y técnica rindió sus frutos y hasta mediados del 2010 la ganadería ovina volvió a ser una actividad importante y destacada en Río Negro”. Lo que ocurre de aquí en más es la aparición de nuevas problemáticas, principalmente ambientales, que redujeron el accionar de la LO de distinta forma. Esto también lo podemos observar en el gráfico N°3 que muestra cómo partir del 2003 la ganadería ovina en la provincia comienza a recuperarse aumentando el número de animales con una leve caída luego del 2007 asociada al inicio de una sequía que se observó hasta el 2012 (Easdale *et al.*, 2014). A esto se añadió la erupción del complejo volcánico Puyehue-Cordón Caulle en el 2011 que trajo como consecuencia la mortandad de más de 500.000 ovinos en ese año. El conjunto de estos dos eventos (sequía y erupción del volcán) representó la pérdida de aproximadamente el 50% de la producción entre 2007 y 2012.

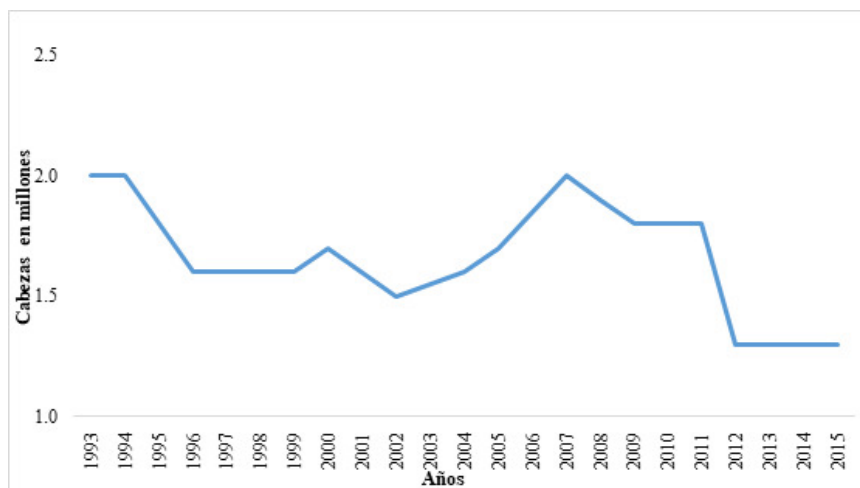


GRÁFICO N°3

Gráfico N°3. Existencias ovinas en Río Negro entre 1993 y 2015

Elaboración propia en base a datos de INDEC y SENASA

La gran disminución en las existencias animales provocó que en el 2012 desde la Ley se realice un relevamiento de los predios y se encontró que en los campos de la Línea Sur casi no se había invertido en infraestructura hídrica. Había 500 campos con problemas severos de agua. El excoordinador de Ley Ovina a nivel provincial que formó parte del equipo técnico entre 2012 y 2014 comentó que en su primer año de trabajo atendieron 100 casos y en el segundo año otros 100: “Ningún otro programa tenía plata para mejoras en agua. Con la Ley Ovina llegamos hasta al último paisano de la meseta.” (Excoordinador de LO en Río Negro, 2019).

En 2011 finalizó la primera etapa de la LO, que se prorrogó en el 2012 con una actualización presupuestaria pasando a un monto total de \$80.000.000 (gráfico N°4) anuales. Asimismo, se modificó el manual operativo a nivel nacional. De este modo, el financiamiento que anteriormente se otorgaba en función de las existencias ovinas por provincia, comenzó a destinarse en función de los proyectos que cada provincia diseñara (Res. 199, 2012). Esto trajo numerosas disparidades en su implementación, ya que las provincias poseen distintos mecanismos y capacidades para la elaboración de proyectos, que modifican los tiempos en los que pueden llevarlos adelante:

Había provincias con capacidades operativas más preparadas que otras y se llevaban casi todo el presupuesto. Podía haber una provincia que presentara varios proyectos y se llevara los ochenta millones de pesos y decís, si esa provincia tiene sólo dos ovejas, ¿cómo puede ser? (Coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

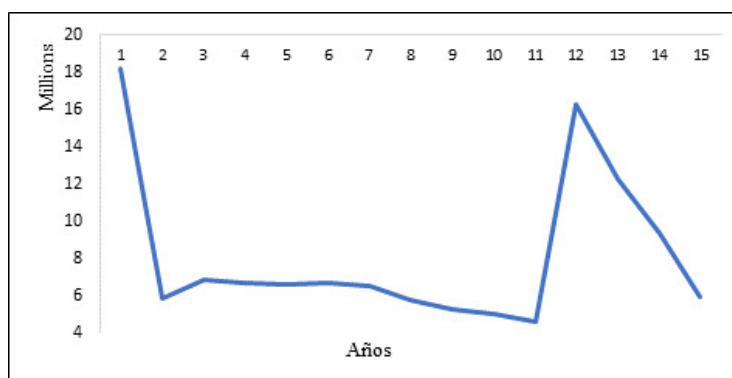


GRÁFICO N°4

Evolución del financiamiento de Ley Ovina según cotización del dólar por año

Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central de la República Argentina.

El gráfico N°4 muestra el financiamiento de la LO entre 2001 y 2015 según la cotización del dólar. Debido a que el presupuesto se mantuvo igual por varios años, pero la moneda argentina se devaluó, la capacidad de acción de esta política se retrajo. En 2012 se cuadruplicó el financiamiento, pero nunca volvió a llegar al monto otorgado en sus orígenes, considerando su conversión a dólares.

Retomando las modificaciones en esta nueva etapa encontramos un cambio en el sujeto beneficiario de la Ley. Junto con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y en su interior la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) en 2008, el reconocimiento de la agricultura familiar como centro de los intereses estatales quedó consolidado. Es así como en el 2012 se reglamentó en el nuevo manual operativo que dentro de la UEP se sumaría un representante de la Subsecretaría de Agricultura Familiar. En cuanto a los representantes de los productores, estos serían cuatro y deberían reflejar los estratos existentes en el territorio provincial y el perfil socioeconómico (Res. 199, 2012). Si bien en la práctica, en la provincia de Río Negro, esto ya se realizaba, a nivel normativo en la política nacional de la LO no estaba reglamentado.

De este modo, la Ley se propuso tener un espíritu más democratizador en cuanto a formalizar el derecho a que productores familiares tengan voz y voto en la UEP. Esto también se tradujo en cambios en la distribución de los beneficios de la LO y en la posibilidad de este sector de tener un mayor acceso a los mismos (gráfico N°2). Al respecto, la Ley incorporó al sujeto de la agricultura familiar del siguiente modo:

“Se dará prioridad a productores de agricultura familiar. Los productores de agricultura familiar son aquellos que intervienen en forma directa con su trabajo y el de su familia en la producción, dirigida fundamentalmente al autoconsumo y en menor medida al mercado; no contratan personal permanente; habitan en forma permanente en el predio donde producen o en el área rural donde se ubica su explotación conformando una unidad doméstica y productiva físicamente integradas” (Res. 199,2012).

Esta modificación en los aportes, también se relacionó a una subejecución de fondos en Río Negro en 2012. No todos los productores podían acceder al financiamiento y se decidió reestructurar el porcentaje de aportes

no reintegrables y aportes reintegrables. La asignación presupuestaría para estas categorías pasó a ser decisión de cada provincia:

Incluso antes [del 2012] el financiamiento era 70% AR y 30% ANR. Esto no podía ser así porque cada provincia tiene un perfil de productor distinto o una situación productiva distintas y eso surge como discusión desde las provincias (Entrevista funcionaria nacional del MAGyP, 2017).

Sin embargo, mientras se intentaba consolidar una UEP más democrática, al mismo tiempo se incorporó un nuevo mecanismo de solicitud de fondos que atentaba contra esto. Se decidió que la coordinación nacional también pudiera ser una vía por la que presentar proyectos sin necesidad de pasar por la UEP (Res. 199, 2012). Esto trajo ciertos descontentos en los técnicos provinciales ya que no siempre estaban al tanto de lo financiado y muchos proyectos aprobados en nación no se alineaban a las prioridades definidas a nivel provincial:

El cambio de sistema lo que produjo fue una enorme burocracia y una pérdida de responsabilidad por parte de las unidades ejecutoras. Se desentendieron y tampoco nadie fue a auditarlo. Se acumulaban proyectos, tardaban meses en que liberaran los fondos. Con la inflación que había cuando llegaba la plata ya no servía para nada. Desde la provincia no sabíamos qué financiaba nación (Excoordinador de LO en Río Negro, 2019).

A su vez, en este año, se unificaron las UEP de la LO y de la Ley Caprina y toda su estructura administrativa. Anteriormente la coordinación estaba en la localidad de Ing. Jacobacci (posición equidistante en el territorio provincial), pero con estos cambios se trasladó a Viedma, repitiendo una desatención a procesos territoriales particulares de la provincia de Río Negro. Por su estructura interna ha asumido, a lo largo de los años, que la única burocracia que funciona es la establecida en la capital provincial (Núñez, 2018).

Estos cambios se encuentran atravesados por acontecimientos políticos ocurridos en aquellos años. En Río Negro, en 2011 cambió la línea partidaria que gobernaba en la provincia desde la restitución de la democracia: la Unión Cívica Radical. De esta forma, asumió el gobierno el Frente para la Victoria. El análisis de la política partidaria excede el análisis de esta Ley, pero el coordinador provincial que estuvo entre 2012 y 2014 dio cuenta que el cambio en lo partidario trajo aparejado internas dentro de esta política. Este informante asumió el cargo de coordinador provincial y reemplazó a un compañero con el que trabajaba hacía varios años:

Con el cambio de gobierno se genera mucho quilombo en el territorio. Ahí fue donde se empezó a politizar la Ley Ovina, se metió la política de lleno y los productores se empezaron a quejar mucho de las organizaciones. Entonces cambian al coordinador provincial y me lo proponen a mí y encima yo con el coordinador había laburado como cinco años para atrás yo le había colaborado mucho (Excoordinador de LO en Río Negro).

Este mismo coordinador dividió a la Ley en dos etapas. Hasta el 2011 la llamó la etapa de las vacas gordas:

Había fondos suficientes para todo tipo de mejora o inversión predial, se realizaba lo que el sector demandase: mejoramiento de aguadas, alambrados, galpones de esquila, obras de riego de Mallines. También había presupuesto para capacitación, difusión, realización de videos (Excoordinador de LO en Río Negro).

Luego del 2011, este entrevistado explica que los fondos empezaron a escasear, ya que se dejó de financiar la asistencia técnica. Desde las leyes sólo se formulaban los proyectos, pero no se acompañaba en la ejecución. Estas modificaciones produjeron cambios en las alianzas territoriales. La LO ponía la plata para la inversión predial y desde el INTA, el Ente de Desarrollo de la Línea Sur o el SENASA se encargaban de la ejecución. Sin embargo, estas instituciones también tenían sus recortes presupuestarios y los proyectos no terminaban de concluirse o no lo hacían de la mejor manera.

Para este informante, así como se dieron alianzas también se dieron conflictos vinculados a la competencia que existe entre las instituciones. Cada una tenía objetivos distintos y en la práctica era difícil coincidir:

El INTA, Ley Caprina, Ley Ovina, la provincia, la comunidad, la organización, la cooperativa todos tenemos distintas metas y ahí es donde por ahí chocamos. Por más que muchos queremos el desarrollo, pero se te meten cuestiones en el medio. Es muy difícil que todos trabajemos juntos, siempre algo pasa, por más que haya buena voluntad de todos lados. Todos quieren llevarse los logros y quieren o no se genera competencia en el territorio de las instituciones, de los mismos técnicos, de los

mismos productores, de los mismos referentes de las mismas organizaciones, siempre hay competencias entre las cooperativas a ver quién vendió mejor, quien tiene más asociados. Los programas lo mismo, quién financió más plata en Ley Ovina, en Proderpa o quién asesora más, el INTA, el ENTE... Quieras o no te afecta (Excoordinador de LO en Río Negro, 2019).

En aquellos años (2010-2015) a nivel nacional y provincial se le dio prioridad a las planificaciones sectoriales y territoriales (Michel, 2017) como modo de identificar las necesidades y dirigir las acciones hacia metas comunes. En ese contexto, en Río Negro, se generó el Plan Ovino y Caprino realizado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la provincia, que tenía como objetivo la diversificación de la actividad ovina al fomentar la producción de carne, lo que generaría mayores ingresos prediales y por lo tanto ayudaría al arraigo rural. Todo esto teniendo en cuenta la sustentabilidad del sistema y específicamente del pastizal. El objetivo era promover una transición desde un modelo lanero a uno de lana-carne, sin descuidar las características del primero (MAGyP-Río Negro, 2014).

El Plan, en diálogo con el relevamiento realizado por LO sobre la infraestructura hídrica en los predios, priorizó proyectos vinculados a generar infraestructura que ampliara la oferta de agua mediante captación, almacenamiento y distribución y que luego permitiría realizar un uso más eficiente del forraje (MAGyP-Río Negro, 2014). El diagnóstico inicial indicaba que una de las características de los establecimientos ubicados en los espacios áridos de la provincia es que poseen una sola fuente de agua. Esto dificultó generar estrategias de manejo del pastoreo que mejoren el pastizal, como la incorporación de cuadros y potreros[1]. En este sentido, la oferta de agua repercute en la estrategia productiva espacial que se puede realizar con el ganado y a su vez, afecta la posibilidad de diversificar la producción. Pero, también se trata de un derecho humano básico no cubierto por ningún otro organismo como es el acceso al agua.

La combinación de años de sequía en la provincia, el relevamiento realizado por la LO y los objetivos del Plan Ovino y Caprino repercutieron en la UEP de Río Negro y fue argumento para tomar al tema agua como estratégico y priorizar aquellos proyectos que se vinculaban con mejoras en infraestructura hídrica. Esto ocurrió por lo menos, entre 2014 y 2017. Por ejemplo, en el 2015, el 50% de los fondos de los aportes no reintegrables se destinaron a mejoras en la captación, almacenamiento y distribución del agua (Informe Ley Ovina, 2015).

En 2016, con el cambio de gobierno nacional (en diciembre del 2015 asumió el frente político Cambiemos), se revisó la LO y la nueva gestión decidió implementar un esquema presupuestario distinto. El presupuesto se distribuyó en función de las existencias ganaderas, las explotaciones agropecuarias y el número de productores. El 80% del total del presupuesto se destinó a proyectos de aporte no reintegrables y aportes reintegrables. Luego hay un 20% que fue para todas las provincias por igual. Patagonia no estuvo de acuerdo con esta decisión ya que hay condiciones propias de las provincias que no fueron contempladas, como las grandes distancias entre productores, los caminos dificultosos, elementos que encarecen el correcto funcionamiento:

Este reparto fue para discusión porque Patagonia tiene otras distancias que no tenes en todos lados. A algunos les gusta más a otros menos, pero es a algo que llegamos en común. Los Patagónicos fuimos los que más nos opusimos a esta distribución porque éramos los más perjudicados, pero así estamos. Hoy quedó así (Entrevista coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

Respecto a si la LO ha contribuido al arraigo rural y al desarrollo de los productores, hay distintas opiniones entre los entrevistados, que pueden ser categorizadas de tres maneras: los primeros, entienden que la ley “fue exitosa y trajo mejoras a la población rural, pero sobre todo a los productores familiares en su calidad de vida” (Excoordinador de LO en Río Negro, 2019); en segundo lugar, quienes piensan que la Ley no resultó según lo esperado, ya que “no cambió la tendencia con la que se venía: continúa disminuyendo la población rural, cierre de campos y frigoríficos, baja en la productividad y número de ovejas” (Excoordinador ejecutivo nacional de LO, 2020); por último, quienes sostienen que es una política importante de mantener, ya que “es valiosa para los mismos productores” (Coordinadora de LO en Río Negro, 2017).

Esta síntesis de pensamiento sobre la Ley resume tres miradas diferentes de la política pública. Por un lado, quienes ponen el foco en las mejoras productivas, pero también en la calidad de vida de los productores rurales. Por otro, quienes creen que la traducción de una política escrita a su ejecución es lineal y si no se observan esos cambios la política es equivocada; una mirada que solo considera una mejora en los índices de producción. La última, desde una mirada legislativa, reconoce el valor de la apropiación de la Ley por parte de los productores independientemente del objetivo que persigue.

REFLEXIONES FINALES

En el análisis realizado de la LO observamos el proceso de implementación en la provincia de Río Negro y sus transformaciones en el tiempo. Evidenciamos una diferencia entre el proceso de implementación y el de formulación de la Ley. Mientras su génesis se vinculó al sector empresarial ovino asociado al enfoque de la modernización agraria, con objetivos de mejora de la eficiencia productiva y desde una concepción de mercado (Taraborrelli y Pena, 2017), con el tiempo los objetivos de la Ley se fueron ampliando. Esta ampliación, en una primera instancia, se dio de forma práctica y luego a través de una formalización con modificaciones en el manual operativo. De este modo, la política incorporó dimensiones de un modelo de desarrollo territorial rural en el que más allá de la mejora productiva predial, se priorizó la cohesión social a través de espacios participativos como la UEP incorporando actores de los distintos estratos productivos en la toma de decisiones, el entramado institucional al reunir a diversas instituciones del sector agropecuario (INTA, SENASA, SAF) y de esferas administrativas y, por último, al abordar problemáticas como el acceso al agua segura o a la comercialización de la producción.

Esto da cuenta que las políticas no son estáticas ni fijas y que pueden ir cambiando con el tiempo. Buena parte de las transformaciones se debieron a la capacidad de disputa que mostro tener el sector de la agricultura familiar y al mismo tiempo a una apertura por parte del Estado a reconocer a este sector como parte del entramado productivo rural. Aquí, un punto a destacar es que la Ley cuando incorpora al productor familiar ya lo hace desde la concepción de la agricultura familiar y no desde el “productor pobre” establecido en la década del ‘80 (Manzanal, 2009; Soverna, 2016). Con lo cual, un productor familiar con algún nivel de capitalización también puede ser beneficiario de los aportes no reintegrables, así como de los aportes reintegrables. Este aspecto da cuenta de un enfoque del desarrollo rural que no necesariamente se verificaba en los PDR de décadas anteriores.

En cuanto al vínculo entre la capacidad de respuesta de la Ley y las existencias ovinas, estas tuvieron dos etapas. Una primera entre 2003-2008 de aumento y otra entre 2008-2012 de disminución relacionada a la aparición de sequías y a la erupción del Complejo Volcánico Caulle-Puyehue (Easdale *et al.*, 2014). Luego del 2012 se produjeron pequeños aumentos en el número de animales, pero la política pública priorizó destinar sus fondos a solucionar problemáticas vinculadas con el acceso, distribución y almacenamiento del agua, principal demanda de los productores. Más allá de aquel vínculo, en el 2022, la LO se renovó por diez años más. Esto también da cuenta de la llegada y valorización de esta política tras veinte años de su aplicación.

Por otro lado, evidenciamos una articulación socio-espacial en donde las esferas administrativas estatales a veces colaboraron y otras veces se descoordinaron. La descoordinación se generó, fundamentalmente, cuando se pasaron por alto los espacios participativos provinciales de legitimación de los proyectos a financiar, obteniendo como resultado el debilitamiento de la política a nivel provincial. Entendemos que la participación puede promover mecanismos democratizadores si se garantiza un involucramiento genuino, heterogéneo y plural de la ciudadanía, ya que incide en la orientación de la acción del Estado y, en este sentido, son formas de disputa por el poder (Rofman, 2014; Clemente, 2016).

Los cambios encontrados ocurrieron en la práctica por las fisuras y ambigüedades de la Ley, que luego se formalizaron y reglamentaron. El manual operativo fue el instrumento clave que permitió la formalización

de estas transformaciones. El problema que observamos es que la introducción de cambios generó un nuevo orden que desde la intervención aún no se ha podido terminar de abordar.

La LO fue un instrumento orientado por especie o por producto. Si bien puede entenderse que con la sumatoria de distintos programas se cubrirían las distintas producciones de los territorios (por ejemplo, ovino, caprino), la sumatoria no es necesariamente una integración. De este modo, y en línea con lo expuesto por Feito (2020) acerca del cambio en las políticas agrarias y en los modos de entender la ruralidad en la actualidad, podemos comprender que en la intervención se encuentran otros aspectos de órdenes sociales y políticos que están más relacionados con la salud, la vivienda, la educación, el género además de lo técnico-productivo. Por lo tanto, una inversión predial que podría impactar solamente en lo productivo termina siendo una mejora habitacional (como en el caso del agua), ya que lo que mejora es la calidad de vida de la persona o familia que habita ese campo. Esto se vincula con los límites difusos que posee la unidad doméstica de la económica en los espacios rurales.

Desde la LO se quiso intervenir en disminuir la problemática ambiental de la desertificación (Programa Propastizal, evaluación de pastizales, justificación de la inclusión de ANR a productores familiares), pero las propuestas tecnológicas aún no terminan de adaptarse a las condiciones de los distintos espacios y a las nuevas tensiones promovidas por los cambios en el clima. En este sentido, si bien se le atribuya la desertificación al manejo inadecuado que realizan los productores, surge una contradicción entre la inhabilitación del financiamiento por parte de la Ley ante situaciones de degradación del pastizal y el objetivo de la Ley bajo un imaginario de lo ovino como única posibilidad productiva y de arraigo rural en estos espacios. Desde aquí proponemos que la complementación de distintos programas, en un marco integral de apoyo al sector, podría constituir un paso necesario para sortear a futuro algunos de los escollos identificados en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bandieri, S. (2005). *Historia de la Patagonia*. Sudamericana
- Berdegú, J. A. y Favareto, A. (2019). Balance de la Experiencia Latinoamericana de Desarrollo Territorial Rural y Propuestas para Mejorarla, 15 años del DTR en América Latina. *RIMISP*.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*, 32(95), 95-111.
- Ceña, F. (1993). El desarrollo rural en sentido amplio. *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del siglo XXI*. Congresos y Jornadas (Andalucía, España), (32).
- Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En Rofman, A. (Coord.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*, (pp. 119-136). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Comunicación 46/2010 referida a la aprobación del proyecto de ley n° 5451/09, que prorroga por el término de diez -10- años la ley n° 25422 de Recuperación de la Ganadería Ovina.
- Coronato, F. (2010). El rol de la ganadería ovina en la construcción del territorio de la Patagonia. [Tesis de Doctorado] Escuela Doctoral ABIES, Institute des sciens et Industries du Vivant et de l' Environnement (Agro Paris Tech).
- Decreto Reglamentario 1031 / 2002. Ley para la recuperación de la ganadería ovina nro. 25.422.
- Delrío, W. (2002). De 'salvajes' a 'indios nacionales': interpelaciones hegemónicas y campañas militares en Norpatagonia y la Araucanía (1879-1885). *Mundo de Antes*, 189-208.
- Easdale M.H., Sacchero D., Vigna M. y Willems P. (2014). Assessing the magnitude of impact of volcanic ash deposits on Merino-wool production and fibre traits in the context of a drought in North-west Patagonia, Argentina. *The Rangeland Journal* 36(2), 143-149.
- Easdale, M. H. y Aguiar, M. R. (2018). From traditional knowledge to novel adaptations of transhumant pastoralists in the face of new challenges in North Patagonia. *Journal of Rural Studies*, 63, 65 - 73

- Ejarque, M. (2011). Lanas de calidad y su impacto en el mercado de trabajo rural en Chubut. *10º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Ejarque, M. (2020). ¿Solo “hay que esperar que llueva”? Interpretaciones y prácticas sobre una sequía de los agentes laneros en las comarcas meseta central y virch-valdés de Chubut. *Estudios Rurales*, 10(20).
- Feito, M. C. (2020). Políticas públicas y gestión para la agricultura familiar en el área metropolitana de Buenos Aires: Problemas y desafíos en Cardoso, M. M., y Acosta Nates, P. *Contribuciones al estudio latinoamericano del rururbano*. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Humanidades y Ciencias.
- Feliu, P. (2016). La implementación de programas sociales. Aspectos subjetivos del poder. *IX Jornadas de Sociología de la UNLP, Argentina*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8927/ev.8927.pdf
- Fernández, L. (2018). Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate. *Revista Trabajo y Sociedad*, (30).
- Ferro, S. L. (2017). El paradigma de modernización agraria como fundamento de la pedagogía de la desigualdad en los medios rurales latinoamericanos. *Espaço e Tempo Midiáticos-Revista do Grupo de Pesquisa Mídias e Territorialidades Ameaçadas*, 2(1).
- FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar) (2007). Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar.
- Galaty, J. G. y D. L. Johnson. (1990) Introduction: Pastoral Systems in Global Perspective. En Galaty, J. G. y Douglas L. J. (Eds.), *The World of Pastoralism. Herding Systems in Comparative Perspective* (pp. 1-31). The Guilford Press: New York.
- Informe de actividades Ley Ovina y Ley Caprina 2015-2016. Coordinación provincial de Río Negro.
- Landini, F. (2016). Concepción de extensión rural en 10 países latinoamericanos. *Andamios*, 13(30), 211-236.
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y Debates*, (27), 13-47.
- Ley N°25.422. Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Argentina, 4 de abril de 2001.
- Ley Provincial de Río Negro E N°3531. Recuperación de la Ganadería Ovina. Adhesión a la Ley Nacional N° 25.422.
- Lipsky, M. (1979). *Street-Level Bureaucracy*. Russell Sage.
- Manzanal, M. (2009). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. En Almeida, J. y Dessimon Machado, J. (Ed.), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento* (pp. 10-55). Porto Alegre.
- Manzanal, M. (2014). Desarrollo: perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio. *Realidad Económica*, (283).
- Manzanal, M. y González, F. (2010). Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, (255).
- Manzanal, M., Arzeno, M., Villarreal, F., González, F., y Ponce, M. (2014). Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina). *Eutopia*, (6), 11-24.
- Michel, C. L. y Easdale, M. H. (2021). Ley Ovina, (Argentina, 2001-2021) en Muzlera, J. y Salomón, A. (eds.) (2021). *Diccionario del agro iberoamericano*. TeseoPress. <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/>
- Michel, C. L. y Núñez, P. G. (2017). Planificación y cambio en áreas rurales norpatagónicas. En Moroni, M., Funkner, M., Ledesma, L., Morales Schmuker, E. y Bacha, H. *Reconfiguraciones territoriales e identitarias. Miradas de la historia argentina desde la Patagonia* (1a ed., pp. 258-269). UNLPam.
- Michel, C. L., Núñez, P. G. y Easdale, M. H. (2020). Producción agropecuaria y desarrollo en Argentina: un análisis desde la regionalización en el Censo Nacional Agropecuario 2008. *Cuadernos Geográficos*, 59(1), 337-360.
- MAGyP-Río Negro (2014). *Plan Ovino y Caprino*.
- Ministerio de Economía (2022). Río Negro informe productivo provincial. ISSN 2525-023x
- Mueller, J. (2007). Una década del Sector Ovino Argentino. *Sumario Ganadero. Comunicación Técnica INTA Bariloche*.

- Navarro Floria, P. y Nicoletti, M. A. (2001). *Río Negro: mil voces en una historia*. Manuscritos Libros.
- Nogueira, M. (2013). Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años: Algunas reflexiones en torno a una relación compleja. *Trabajo y Sociedad*, 49–66.
- Núñez, P. G. (2018). Marcas y atractivos en una provincia imaginada. Río Negro, Argentina, 1958 – 1976. *Quinto Sol*, 22(1), 1-24.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4).
- Proyecto de comunicación N° 156/2009 de la legislatura de Río Negro. Se prorrogue por diez (10) años la ley n° 25422.
- Resolución N° 199. Régimen para la recuperación de la ganadería ovina. Manual operativo. Boletín Oficial, 15 de mayo de 2012.
- Resolución N° 114. Régimen para la Recuperación de la Ganadería Ovina. Manual Operativo. Boletín Oficial, 25 de septiembre de 2002.
- Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Territorios*, (31), 37-56.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda*, (10).
- Soverna, S. (2016). Políticas de desarrollo rural en Argentina. En Tsakoumagkos, P. (Coord.) *Problemas actuales del agro argentino* (pp. 435-461). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.
- Taraborrelli, D. (2019). Ovejas al sur. Caracterización del sector lanero chubutense desde la economía política. *Revista de Investigaciones Agropecuarias (RIA)*, INTA.
- Taraborrelli, D. y Pena, S. (2017). Ley Ovina en la Patagonia (2001-2016): el proceso de la política pública. En Patroullieau, M., Mioni, W. y Aranguren, C. (Eds.), *Políticas públicas en la ruralidad argentina*, (pp. 207-232). INTA.
- UEP-RN (2012). *Implementación de la Ley Ovina. Ocho Años de Gestión de la UEP Ovina en Río Negro*. Ministerio de Producción de Río Negro.
- Villagra, E.S., Easdale, M.H., Giraudo, C.G. y Bonvissuto, G. (2015). Productive and income contributions of sheep, goat, and cattle, and different diversification schemes in smallholder production systems of Northern Patagonia, Argentina. *Trop Anim Health Prod*, 47, 1373–1380. <https://doi.org/10.1007/s11250-015-0873-9>
- Villagra, S.E. y Giraudo, C. (2010). Aspectos sistémicos de la producción ovina en la provincia de Río Negro. *Revista Argentina Producción Animal*. 30, 211-224.

NOTAS

- [1] Esta estrategia de manejo del pastoreo consiste en dividir el campo o potrero en franjas de pastoreo y mientras una se utiliza con los animales las otras permanecen en descanso o recuperación. Por lo tanto, se definen períodos de pastoreo (tiempo que está cada franja con animales) y períodos de descanso (tiempo en que cada franja se recupera del pastoreo). Para esto se necesita incorporar agua en los cuadros y potreros. Una dificultad en las extensiones de los campos en Patagonia es que sin acceso a agua no hay posibilidad de aplicar esta estrategia de pastoreo.