

Ley Caprina¹

(Argentina, 2006-2021)

CAROLINA LARA MICHEL² Y MARCOS HORACIO EASDALE³

Definición

La Ley nacional 26.141 (más conocida como Ley Caprina) procura la recuperación, el fomento y el desarrollo de la actividad caprina. Sancionada y promulgada en el año 2006, consiste en una política nacional, aunque de incidencia provincial y local, que surgió desde Patagonia Norte y que toma como antecedente a la Ley Ovina. Pero, a diferencia de ésta, fue impulsada por organizaciones de crianceros que poseen un perfil campesino.

Origen

En la Argentina las existencias caprinas rondan por los 4.2 millones de cabezas. Entre Santiago del Estero, Chaco y Formosa concentran el 25 % del total de las existencias, mientras que Neuquén y Mendoza cuentan con el 23% y el 17%, respectivamente (SENASA, 2010). La producción caprina –desarrollada en ambientes heterogéneos montañosos, áridos, semiáridos o subhúmedos– se encuentra en su mayoría en manos de productores con perfil campesino (Bendini et al., 2004). Incluye prácticas de trashumancia que conforman redes de interconexión regional, como en el norte neuquino (Easdale et al., 2016), o distintas movilizaciones como en la puna de Atacama (Tomasi, 2013). El pastoreo se constituye así en una práctica culturalmente dominante, aun cuando no posea un rol exclusivo en los esquemas de sostenimiento económico (Galaty y Johnson, 1990; Easdale et al., 2018). Por esto, el pastoralismo, en este caso concerniente a la producción

¹ Recibido: febrero de 2021.

² Ingeniera Agrónoma por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomada en Desarrollo Rural por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Doctoranda en Geografía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) - Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa). Contacto: michel@agro.uba.ar

³ Ingeniero agrónomo por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magister en Recursos Naturales y Doctor en Ciencias Agropecuarias por la Universidad Buenos Aires (UBA). Investigador del Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias Bariloche (IFAB), organismo dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA). Contacto: easdale.marcos@inta.gov.ar.

caprina, es un modo de vida, una cultura y una identidad, una actividad elegida más allá de su beneficio económico. Dentro de este marco, la Ley Caprina ha procurado revalorizar la actividad caprina y promover el autoconsumo.

La Ley Caprina posee como precursor, además del Programa Social Agropecuario (PSA), un proyecto de la Estación Experimental Bariloche (EEA Bariloche) / Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), denominado “Proyecto de mejoramiento del caprino de Angora” del año 1987. Su objetivo era la mejora genética de los hatos a partir de la introducción de reproductores mejoradores, para aumentar la calidad de la fibra animal (Sapag y Arrigo, 2010). La iniciativa cumplió su propósito a través de un esquema de trabajo a nivel individual con cada productor. Una vez finalizado, en 1995, y desde la misma institución, se implementó el “Proyecto de Capacitación para el sector de pequeños productores caprinos”. En contraste con el anterior, sumaba aspectos tecnológicos a los genéticos (tales como sanitarios y manejo del hato). Se destacó por ser un plan netamente productivo, enfocado en el pelo de Mohair.

Por otro lado, durante la década del noventa, las existencias caprinas declinaban, producto de la crisis económica vinculada con el modelo neoliberal imperante. Por entonces, las distintas propuestas estatales para el sector no apuntaban al desarrollo comunitario, entendido como la implementación de acciones que mejoren la calidad de vida de las familias rurales y generen autonomía socio-económica, sino que buscaban atenuar la pobreza, de modo que actuaron como paliativos (Manzanal, 2009).

En 1998, a partir de un intercambio entre técnicos de la EEA Bariloche y las organizaciones de productores de Río Negro y Neuquén que participaban de los proyectos mencionados, se presentó en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) una nueva propuesta de trabajo destinada a la producción caprina de Angora. De esta forma, se constituyó el “Programa para el mejoramiento de la calidad y producción del Mohair” (Programa Mohair) en el año 2000. El mismo se estructuró a través de una coordinación nacional en la SAGPyA y otra regional en la EEA Bariloche, junto a comités provinciales conformados por representantes de las organizaciones de productores e instituciones locales. Las primeras provincias participantes del Programa fueron Neuquén, Río Negro y Chubut, esto se debió, entre otros factores, a que son provincias que se encuentran dentro del área de influencia de la EEA Bariloche. Aún en la actualidad siguen siendo las receptoras de la mayoría del financiamiento del Programa Mohair, aunque ni Río Negro ni Chubut presentan grandes números de cabezas caprinas. El objetivo de esta iniciativa apuntó principalmente a elevar el nivel genético de los hatos caprinos, así como las condiciones generales de producción, esquila, clasificación, acondicionamiento y envasado del mohair y su comercialización para mejorar la competitividad en el mercado internacional (Res. N° 351, 2000). En este sentido, el Programa Mohair poseía características muy similares al Prolana, pero dedicado a la fibra de la cabra Angora. Además del perfeccionamiento en las condiciones de esquila y del vellón, apuntaba a generar una estrategia de comercialización conjunta entre las tres provincias adheridas, con el objetivo de sumar volumen, transparencia comercial para incrementar el poder de negociación y, por lo tanto, el de los precios de venta.

El Programa también se utilizó para incidir en otros ámbitos y llegar a más personas, a través de presencia en eventos provinciales, ferias de intercambio, concursos locales de animales. Es decir, se buscó el empoderamiento de las

organizaciones caprinas (Sapag y Arrigo, 2010). Todo este recorrido, junto a un contexto político e institucional de revalorización de la producción llevada adelante por pequeños productores, generó que, en un encuentro de la Mesa Caprina Nacional, surgiera la idea de instaurar una Ley Caprina nacional. Esta Mesa, conformada en 2004, se trató de un ámbito plural en donde productores, frigoríficos, comercializadores y autoridades nacionales y provinciales analizaban la situación de la actividad. En el marco de este espacio, en 2006, primero se impulsó el Programa Nacional Caprino e inmediatamente después se creó la Ley Caprina, quedando este Programa bajo su órbita.

Funcionamiento

La Ley Caprina se puso en marcha efectivamente en 2007, con la adhesión de tres provincias patagónicas: Neuquén, Río Negro y Chubut. Según consta en su escrito original, esta política está:

destinada a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos basados en el aprovechamiento del ganado caprino, en un marco sostenible en el tiempo y que permita mantener, desarrollar e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural tendiendo a una mejor calidad de vida.

La Ley surgió a partir del intercambio entre productores y técnicos de distintos lugares y comprende:

el aprovechamiento de la hacienda caprina que tenga el objetivo final de lograr una producción para el autoconsumo y/o para la comercialización, tanto a nivel nacional como de exportación, ya sea de animales en pie, carne, cuero, fibra, leche, semen y embriones y otros productos y/o subproductos derivados, en forma primaria o industrializada, y que se realice en cualquier parte del territorio nacional, en condiciones agroecológicas adecuadas.

Las iniciativas propuestas para su financiamiento debían incluir criterios de sustentabilidad económica, social y ambiental, pero según la situación económica del productor, los requisitos a cumplimentar para acceder a un beneficio diferían. En un primer momento, a productores capitalizados se les solicitaba una evaluación del pastizal del predio que garantizara que éste se encontraba en buenas condiciones y no sobrecargado de animales, con relación a la receptividad ganadera del campo. Su finalidad fue la incorporación de 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. Esta herramienta generó malestar entre productores debido a su carácter obligatorio, a la vez que resultó ser muy costosa, ya que se financiaba a través de la Ley.

Respecto a su estructura institucional, toma como antecedente a la Ley Ovinaria. Por lo tanto, también plantea un espacio nacional, federal y representativo de las distintas instituciones vinculadas con la actividad caprina y con los distintos estratos de productores, los que se reúnen una vez al año en la denominada Comisión Asesora Técnica (CAT). La misma posee funciones consultivas para la autoridad de aplicación actual: el Ministerio Nacional de Agricultura Ganadería

y Pesca (MAGyP). A su vez, este ámbito es el encargado de realizar el seguimiento de la ejecución de la Ley y efectuar recomendaciones para el logro de los objetivos buscados. A nivel provincial, se invita a cada provincia a conformar un organismo participativo para la toma de decisiones respecto de los proyectos a financiar. Este espacio se denomina Unidad Ejecutora Provincial (UEP) y debe estar integrado por representantes del propio organismo provincial, las entidades representativas de los productores, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la SAGyP y el INTA.

El financiamiento de esta política se conforma por partidas del Presupuesto Nacional del MAGyP. No se encuentra establecido un monto máximo, pero sí un monto mínimo que no puede ser inferior a \$ 10.000.000. En 2017 el financiamiento alcanzó los \$ 20.000.000. La distribución de los fondos se prioriza en:

1. las zonas agroecológicas del país en las cuales la actividad caprina sea importante para el arraigo de la población,
2. los planes de trabajo o proyectos de inversión en los cuales se incremente la ocupación de mano de obra, y/o
3. los que las personas físicas titulares de los beneficios se comprometan a radicarse dentro del establecimiento rural promovido.

La Ley Caprina posee un manual operativo que regula el financiamiento y la implementación de los proyectos solicitados. El primero da cuenta que con esta política se estaría impulsando “una actividad claramente identificada con el pequeño productor, favoreciendo su arraigo, evitando su migración a los centros poblados, permitiendo su capacitación, brindándole instrumentos para el desarrollo y cuidado del medio ambiente y favoreciendo su crecimiento económico y bienestar general” (Res. N° 376, 2008). Para ello, la Ley estableció aportes reintegrables y aportes no reintegrables, entendiéndose que la población objetivo se vuelca mayormente por los segundos.

En 2012, producto del contexto político y de la finalización de la primera etapa de Ley Ovina, se revisó la Ley Caprina y se produjeron cambios en el manual operativo y en el espacio de la CAT. De esta forma, se incorporó un representante de la Secretaría de Agricultura Familiar. A nivel provincial, en la Unidad Ejecutora Provincial se incluyó un representante de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF) y cinco representantes de los productores caprinos que reflejaran los estratos existentes en el territorio provincial. A su vez, se debía garantizar la participación de productores de la agricultura familiar a través de la Federación de organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FoNAF) u otro espacio que los represente. Así es como la UEP quedó conformada por un miembro de SENASA, el coordinador de la Ley a nivel provincial, el INTA, la SSAF y organizaciones de la agricultura familiar (cooperativas, fundaciones, comunidades indígenas). En 2013 el Programa Mohair se incorporó a la Ley Caprina, siendo financiado por la misma y por aportes de las provincias adheridas.

Entre las provincias beneficiarias de la mayoría de los fondos encontramos a Santiago del Estero, San Juan, Neuquén, Salta, Chaco, Mendoza, Río Negro y Chubut. Estas ocho provincias ejecutaron el 80% del presupuesto anual en el año 2017, principalmente bajo la modalidad de aportes no reintegrables. Solamente Río Negro y Salta poseen un proyecto cada una con aportes reintegrables, dando

cuenta de la existencia de productores familiares con mayor nivel de capitalización. A su vez, existen diferencias entre provincias en la modalidad de solicitud de los fondos. Por ejemplo, en 2017 Neuquén obtuvo tres proyectos destinados a distintas organizaciones. En cambio, en Río Negro solamente uno se destinó a una organización, lo cual denota la diversidad de criterios.

Reflexiones

La Ley Caprina logró un reconocimiento histórico para un sector, hasta ese momento, marginalizado y un financiamiento específico de forma integral. Con ello, hacemos referencia a que no se limitó a una cuestión productiva de incremento de la calidad de la fibra con fines de exportación, sino que buscó impactar positivamente en la calidad de vida de productores con perfil campesino. En este sentido, se financiaron proyectos vinculados con la trashumancia, con la mejora en el acceso y uso del agua y con el fortalecimiento de las capacidades organizativas de las familias productoras. Esto fue posible gracias al antecedente de la Ley Ovina, pero también por el contexto político y económico, que reposicionó la agricultura familiar como sujeto productivo del desarrollo a nivel nacional. El recorrido realizado muestra las condiciones de posibilidad para la creación de esta política, pero también evidencia a un sector movilizado que disputó espacios de representación y toma de decisión dentro del Estado.

Bibliografía

- Bendini, M., Tsakoumagkos, P. y Nogues, C. (2004). Los crianceros trashumantes del Neuquén. En Bendini, M. y Alemany, C. (Eds.), *Crianceros y chacareros en la Patagonia* (pp. 23-39). Cuaderno GESA 5. Buenos Aires, Argentina: La Colmena.
- Easdale, M.H., Aguiar, M.R. y Paz, R. (2016). A social-ecological network analysis of Argentinean Andes transhumant pastoralism. *Regional Environmental Change*, 16, 2243-2252.
- Easdale, M.H., Aguiar, M.R. y Paz, R. (2018). From traditional knowledge to novel adaptations of transhumant pastoralists the in face of new challenges in North Patagonia. *Elsevier, Journal of Rural Studies*, 63, 65-73.
- Galaty, J. G. y D. L. Johnson (1990). Introduction: Pastoral Systems in Global Perspective. En Galaty, J. y Douglas, J. (Eds.), *The World of Pastoralism. Herding Systems in Comparative Perspective* (pp. 1-31). New York, United States of America: The Guilford Press.
- Gapag, A. y Arrigo, J. (2010). Programa Mohair Neuquén: una experiencia de desarrollo articulada entre productores minifundistas organizados e instituciones del estado. Estrategias y experiencias para el trabajo en extensión. *Encuentro nacional de economía agraria y extensión rural*, Córdoba, Argentina.

- Manzanal, M. (2009). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. En Almeida, J. y Dessimon Machado, J. (Eds.), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur, Associação Holo Meio Ambiente e Desenvolvimento* (pp. 10-55). Porto Alegre, Brasil: e-book.
- Ley N° 26141. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 30 de agosto de 2006.
- SENASA (2010). *Existencias caprinas*. Sistema de Gestión Sanitaria de la Dirección Nacional de Sanidad Animal
- Resolución N° 351. *Boletín oficial de la República Argentina*, 18 de julio de 2000.
- Resolución N° 376. *Boletín Oficial de la República Argentina*, 12 de mayo de 2008.
- Tomasi, J. (2013). Espacialidades pastoriles en las tierras altoandinas: Asentamientos y moviidades en Susques, puna de Atacama (Jujuy, Argentina). *Revista de geografía Norte Grande*, (55), 67-87.