

Ley Ovina¹

(Argentina, 2001-2021)

CAROLINA LARA MICHEL² Y MARCOS HORACIO EASDALE³

Definición

La Ley 25.422 para la Recuperación de la Ganadería Ovina (más conocida como Ley Ovina) fue sancionada el 4 de abril de 2001 y promulgada en el año 2003. Desde sus orígenes, estuvo destinada a la mejora del sector ganadero ovino del territorio nacional argentino. Se trata de una política nacional, pero de incidencia provincial y local, que surgió desde la Patagonia con el objetivo de recuperar la ganadería ovina, dada la situación de emergencia en la que se encontraba en la década de 1990. Las primeras presiones para su creación provinieron del sector ovino empresarial, pero en la actualidad se encuentra destinada también al sector de la agricultura familiar.

Origen

La Ley Ovina fue sancionada en un particular contexto económico, político y ambiental. La década de 1990 estuvo atravesada por un modelo político y económico neoliberal, en el cual primó la modernización agraria como motor del desarrollo del mundo rural, ante otras alternativas (agroecología, Buen Vivir, agricultura socioecológica) en América Latina en general y en Argentina en particular (Manzanal, 2000; Lattuada, 2014). Sus efectos, para el sector ganadero ovino, fueron devastadores.

Durante el siglo XX la participación a nivel mundial de la lana como fibra utilizada para la industria disminuyó notablemente. Mientras que en 1960 alcanzaba el 10% del mercado, actualmente representa apenas el 1,2% (Taraborelli, 2019). Entre los motivos, se encuentra la aparición de fibras sintéticas

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.gob.ar.

que fueron desplazando a las fibras animales (lana y pelo). A esto se suma el quiebre de la Corporación Lanera Australiana y su sistema de precios sostén. Países compradores de lana –como Rusia y China– abandonaron tal regulación y Australia comenzó a tener una sobreproducción que demoró 10 años en ser liquidada. Estos elementos produjeron una caída importante en los precios de la lana, afectando al resto de los países productores. Así comenzó la denominada “crisis lanera” internacional que llegó a su peor momento en 1997, con la crisis monetaria asiática (Mueller, 2007). Los países con gran producción ovina, como Australia, Nueva Zelanda y Uruguay, redujeron sus existencias ovinas entre un 45% y un 65%.

La Argentina no estuvo exenta de esta situación. Las existencias ovinas en el país pasaron de 20 millones de cabezas a principios de los 90 a 13.6 millones en el año 2000 (INDEC, 2000). A los factores macroeconómicos, se sumaron componentes internos asociados a la política económica del país, como fue la convertibilidad cambiaria y su estructura impositiva, que desalentó la exportación y aumentó los costos relativos de la producción. La reducción del número de cabezas ovinas fue mayor en regiones y establecimientos con opciones productivas más rentables, como la región pampeana, y afectó principalmente a razas productoras de lana de menor valor (Mueller, 2000). De esta forma, en la década de 1990 la Patagonia terminó concentrando la mayor proporción de ovinos del país, con predominancia de la raza Merino, productora de lana fina con destino a exportación. Paralelamente, allí se evidenció un mayor deterioro de los suelos que condujo a procesos de desertificación en algunas zonas áridas y semiáridas. A su vez, eventos naturales, como la erupción del volcán Hudson en 1991 y las nevadas extraordinarias de los años 1995 y 1997, afectaron sensiblemente la producción ganadera debido a que provocaron mortandades generalizadas de animales y redujeron también las existencias ovinas (Mueller, 2000).

Una de las medidas que instrumentó el Estado nacional para paliar esta crisis, orientada a los productores de pequeña escala o familiares, fue el Programa Social Agropecuario (PSA). Este programa se proponía contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores, a la vez que generar un espacio de participación a fin de que éstos asumieran su propia representación y desarrollaran capacidad de gestión. Cabe destacar, además, que fue el primer programa que combinó ayuda financiera (créditos y aportes no reembolsables), con asistencia técnica y capacitación (Soverna, 2016). Los técnicos responsables de aplicar el Programa trabajaron con organizaciones de productores familiares, inaugurando un camino hacia el empoderamiento político que más tarde redundó, en conjunto con otros programas, en la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA).

Pero la actividad ovina se encontraba cada vez más paralizada y el PSA respondía específicamente al sector de la agricultura de pequeña escala, cuya problemática excedía las propias del pastoralismo. Por este motivo, en 1994 la SAGPyA creó el Programa Nacional de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana (Prolana), con el objetivo de asistir al productor lanero en el mejoramiento de la calidad de la lana, su presentación y condiciones de venta. Este programa surgió desde el sector empresarial lanero y estableció metodologías y protocolos para mejorar las condiciones de esquila y la calidad de la clasificación y embalaje de la lana, logrando así un mejor posicionamiento

del producto en el mercado nacional e internacional. La iniciativa concentró los esfuerzos de sociedades rurales, cooperativas, industriales y exportadores laneros (integrantes de la Federación Lanera Argentina), gobiernos provinciales y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). A su vez, instituyó comités provinciales en cada provincia adherente (Res. N°1208/ 2004).

Para comprender el origen de la ley, también debe contemplarse que en la Argentina el sector lanero empresarial se caracteriza por una fuerte presencia de capital extranjero. El producto final, la lana cosechada, tiene como destino principal el mercado internacional. Este sector, desde mediados del siglo XIX ha experimentado un proceso de concentración del comercio exterior. Mientras que en la década del '70 la cantidad de exportadores alcanzaban a ser 166, en la actualidad son aproximadamente 10, habiéndose triplicado el tonelaje promedio de cada uno (Taraborrelli, 2019). Esta situación les otorga un gran poder de negociación en el mercado y, al mismo tiempo, una gran participación en torno a los centros de decisión política. Incluso, este sector conforma la Federación Lanera Argentina, que es la referente en materia de políticas destinadas al complejo ovino.

A fin de dar respuestas a la crisis que atravesaba este sector, el INTA y funcionarios de las provincias patagónicas, en conjunto con la SAGPyA, conformaron en la década del '90 los Foros Laneros Patagónicos . Fue en el marco de uno de estos Foros, celebrado en 1998 en Trelew, que surgió la propuesta de lanzar una política de largo plazo que permitiera, no solo generar herramientas para mejorar la actividad ovina, sino también para frenar la migración rural-urbana –originada por el abandono de las explotaciones en zonas con menor posibilidad de reconversión productiva–. Al respecto, las primeras presiones para la creación de la Ley se realizaron desde el sector empresarial (Taraborrelli y Pena, 2017). Estos acontecimientos fueron la antesala de la sanción, en el año 2001, de la Ley Nacional 25422/01 para la recuperación de la ganadería ovina.

Por otro lado, la Ley Ovina tomó como política de base a la Ley Nacional del Tabaco (Ley N°19.800) para su reglamentación. Esta iniciativa, que data de 1972, propuso crear un Fondo Especial del Tabaco (FET) para mejorar las condiciones productivas y de vida del sector tabacalero y compensar el precio recibido por la producción del cultivo. Para ello, instituyó una Comisión Nacional Asesora Permanente del Tabaco, integrada por representantes de los organismos competentes, gobiernos provinciales y asociaciones más representativas de los trabajadores y empresarios vinculados con la producción, industrialización y exportación (Sablich, 2017).

Primera etapa: beneficiarios, financiamiento y estructura

La Ley Ovina se puso en marcha en 2003 con la adhesión de la gran mayoría de las provincias. Según consta en su escrito original, esta política está “destinada a 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 la Ley se promueven actividades técnicas y socioeconómicas que tengan un impacto positivo en los productores y en la producción ovina. En su origen, establecía que sus fondos se destinarían a la recomposición de las majadas; la mejora de la productividad, la genética y 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, artículo 2).

En un primer momento, la Ley cubrió mayormente las necesidades empresariales vinculadas a la mejora de la lana. Sin embargo, posteriormente y en la medida en que se sumaron como beneficiarios productores de mediana a pequeña escala, el gobierno comenzó a costear proyectos para otros productos ovinos, como el caso de la carne. A su vez, financió mejoras prediales relacionadas con la eficiencia en el uso del agua, la incorporación de bebederos y tanques de agua (tanto para consumo humano como animal) y la instalación de alambrados, entre otras.

Por otro lado, en un principio, a los productores capitalizados se les solicitaba una evaluación del pastizal del predio que diera cuenta de las condiciones generales y su receptividad ganadera, para garantizar que no se encontrara sobrecargado de animales. 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 los productores debido a su carácter obligatorio, a la vez que resultó ser muy costosa, ya que se financiaba a través de la Ley. Actualmente su uso se ha discontinuado.

Para lograr los objetivos establecidos, la Ley promovió:

1. Líneas de crédito o Aportes Reintegrables para banco de ovejas, mejora genética, proyectos productivos, sanidad, prefinanciación e infraestructura comercial/logística; y
2. Aportes No Reintegrables para gerencia comercial, asistencia técnica a grupos de productores, desarrollo y promoción comercial, costo incremental por adopción de protocolos, control de predadores y apoyo a productores en emergencia agropecuaria.

A su vez, los fondos para su financiamiento provenían y aun provienen del Tesoro Nacional. En 2003 el presupuesto nacional destinado a la Ley fue de \$20.000.000, aproximadamente US\$6,6 millones. El monto se estableció originalmente por ser, dicho volumen, el aporte de la actividad ovina al PBI Nacional (Taraborrelli y Pena, 2017). Dentro del presupuesto general, un porcentaje sería destinado a programas como el Prolana, Carne Ovina Patagónica u otros equivalentes de carácter nacional o provincial, que tuvieran como objetivo la búsqueda de una mejora en el sistema de producción ovina. Entonces, el Prolana y otras iniciativas vinculadas con la producción ovina, quedaron enmarcadas y financiadas por esta política.

Respecto a su estructura administrativa y operativa, la Ley se organiza en una Comisión Asesora Técnica (CAT) a nivel nacional, que es de carácter participativa y federal. Éste es un espacio decisor para evaluar el financiamiento y la implementación de los distintos proyectos. A su vez, abre la adhesión a todas las provincias de la Argentina que posean existencias ovinas como posibles beneficiarias de los fondos y a todo tipo de productor. A nivel provincial, para la toma de decisiones se invita 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 espacio se denominó Unidad Ejecutora Provincial (UEP), integrada por representantes del propio organismo provincial, los productores, la SAGPyA y el INTA.

El financiamiento otorgado, así como la implementación de la Ley, es regulado a través de un manual operativo. En sus inicios, éste definía que el financiamiento destinado a las provincias se realizaría en función de las existencias ovinas que tenía cada territorio provincial. A su vez, se hacía hincapié en aquellos establecimientos donde esta actividad era la principal. De esta forma, la distribución fue monopolizada por provincias patagónicas como Santa Cruz, Chubut y Río Negro, a través de créditos para los medianos y grandes productores.

Una nueva etapa: cambios y continuidades

En 2011 finalizó la primera etapa de la Ley, que se prorrogó por 10 años en 2012 con cambios en el manual operativo. Entre los cambios, aumentó el presupuesto de la Ley a 80.000.000, aproximadamente US\$18,6 millones. Otro cambio refirió a los criterios para la distribución del presupuesto entre provincias. A partir de 2012 el presupuesto comenzó a destinarse en función de los proyectos que cada provincia diseñara y presentara. Esto trajo numerosas disparidades, ya que las provincias poseen distintos mecanismos, capacidades y tiempos para la elaboración de proyectos.

Otra de las modificaciones en esta nueva etapa se refiere al 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 2009, el reconocimiento de la agricultura familiar como centro de los intereses estatales quedó consolidado (Nogueira et al., 2017). De esta forma, se incorporaron al manual operativo Aportes No Reintegrables para pequeños productores, lo cual se realizaba en la práctica, pero no estaba formalizado. Además, en 2012 se reglamentó que dentro de las UEP provinciales debían incorporarse, junto a los representantes previamente establecidos (INTA, SENASA, Gobierno provincial), otro de la –en ese momento– Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF). En cuanto a los representantes de los productores, éstos serían cuatro y reflejarían los estratos existentes en el territorio provincial y sus perfiles socioeconómicos. Se debía garantizar la participación de los productores de la agricultura familiar a través de las asociaciones de productores ovinos nucleadas en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) y otras que eventualmente los representaran (Res. N° 199/2012).

En 2016, tras el cambio de gobierno nacional (en diciembre del 2015 había asumido la agrupación política Juntos por el Cambio), la Ley se revisó y la nueva gestión decidió implementar un esquema presupuestario distinto. Actualmente, el presupuesto se distribuye en función de las existencias ganaderas, las explotaciones agropecuarias y el número de productores. Esta nueva repartición intentó ser más equitativa entre las provincias, dado que no sólo considera las existencias ovinas sino también la distribución de esas existencias entre los productores. Además, el 80% del total del presupuesto se destina a proyectos de Aporte No Reintegrables y Aportes Reintegrables. Luego, hay un 20% que les corresponde a todas las provincias por igual. Representantes de la Patagonia objetaron tal decisión, ya que no fueron contempladas condiciones propias de las provincias, como las extensas distancias entre productores, los caminos dificultosos y elementos que encarecen el correcto funcionamiento.

Hasta aquí, todas las provincias –excepto Formosa– poseen una coordinación provincial de la Ley. En 2019, el 84% del presupuesto fue ejecutado por las provincias de Chubut, Buenos Aires y Santa Cruz, evidenciando cómo aún tal política pública continúa cooptada en su mayoría por provincias que responden al sector empresarial. Las modificaciones de los manuales operativos implicaron movimientos internos que, de algún modo, cristalizaron las negociaciones y los (des)equilibrios dentro de la cadena ovina (Taraborrelli y Pena, 2017). La Ley Ovina se encuentra actualmente vigente hasta el 2022, momento en el cual se debe definir su continuidad.

Reflexiones

A través del análisis de la Ley Ovina, podemos ver que el contexto socioeconómico moldeó los alcances de la misma. Si bien se formuló con una impronta productivista asociada a la modernización agraria y a productores capitalizados, con el tiempo se fue modificando y, en la actualidad, también se la puede entender dentro de las políticas de desarrollo rural. Esto también indica que el sector de la agricultura familiar cobró un rol activo como sujeto de políticas públicas, pudiendo disputar espacios dentro del Estado.

Consideramos que los espacios participativos, tanto nacionales como provinciales, han sido elementos clave para que la Ley siga vigente, promoviendo la democratización de su funcionamiento, antecedente que podría servir de experiencia para otros instrumentos de política pública.

Bibliografía

- INDEC. (2000). *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Argentina.
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y Debates*, (27), 13-47.
- Ley N°19.800. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Poder Ejecutivo Nacional, 31 de agosto de 1972.

- Ley N°25.422. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, 4 de abril de 2001.
- Manzanal, M. (2000). Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, XXVI (78), pp. 3-37.
- Mueller, J. (2000). *Producción Ovina en Argentina, situación actual y perspectivas futuras. Comunicación Técnica INTA Bariloche*. Bariloche, Argentina: INTA.
- Nogueira, M. E., Urcola, M. A. y Lattuada, M. (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *Revista latinoamericana de estudios rurales*, 2(4), pp. 24-59.
- Resolución N° 1208. *Boletín Oficial*. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, Argentina, 25 de noviembre de 2004.
- Resolución N° 103. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Ministerio de Economía, 14 de junio de 2006.
- Resolución N° 199. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 15 de mayo de 2012.
- Sablich, J. (2017). El Proyecto del Área Tabacalera Correntina. Concepto de desarrollo y política pública. En Patroullieau, M., Mioni, W. y Aranguren, C. (Eds.), *Políticas públicas en la ruralidad argentina* (pp. 165-182). Buenos Aires, Argentina: INTA.
- Soverna, S. (2016). Políticas de desarrollo rural en Argentina Susana. En Tsakoumagkos, P. (Coord.), *Problemas actuales del agro argentino* (pp. 435-461). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- 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). Buenos Aires, Argentina: INTA.

