

<http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s25251635/uhn6vt0yf>

# LA CUESTIÓN DE LOS PRODUCTORES GANADEROS FAMILIARES EN ALTA MONTAÑA DEL NOROESTE DE ARGENTINA Y EN EL SUR DE FRANCIA: LA AGENDA PÚBLICA EN DOS ESTUDIOS DE CASO

The issue of family livestock producers in the high mountains of northwestern Argentina and southern France: the public agenda in two case studies

**Mariana Quiroga Mendiola**

IPAF NOA (Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico  
para la Agricultura Familiar Región NOA - INTA) y  
Universidad Nacional de Salta, Argentina  
[quiroga.mendiola@inta.gob.ar](mailto:quiroga.mendiola@inta.gob.ar)

**Jacques Lasseur**

INRAE – UMR SELMET, Francia  
[jacques.lasseur@inra.fr](mailto:jacques.lasseur@inra.fr)

**Martine Napoleone**

INRAE – UMR SELMET  
[martine.napoleone@inrae.fr](mailto:martine.napoleone@inrae.fr)

RECIBIDO: 14.10.20 ACEPTADO: 27.08.21

**Resumen:** Los pastores de alta montaña en Argentina son productores de bienes reconocidos localmente por su valor económico y social. Son además productores y sostén de un paisaje de pastizales naturales en los desiertos de altura. Estos bienes culturales, ambientales y económicos son escasamente reconocidos por las políticas públicas en Argenti-



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Los autores conservan sus derechos

na, ya que no existe un andamiaje legal y administrativo que regule y promueva las formas de producción y comercialización de sus productos manteniendo, de este modo, la poca visibilidad de estas formas de vida y producción, las condiciones estructurales de pobreza y aislamiento, la escasa capacidad de negociación, bajos precios de sus productos, y difíciles condiciones de vida. En este trabajo buscamos realizar un análisis comparativo sobre las políticas públicas dirigidas al sector de los productores ganaderos familiares extensivos (en adelante, los pastores) de Francia y de Argentina. Discutimos, además, acerca de las posibilidades de desarrollo de los pastores de alta montaña en el NOA, tomando en cuenta la experiencia transitada por los pastores en Francia.

**Palabras clave:** altas montañas; desarrollo local; legislación; pastoralismo

**Abstract:** High mountain livestock farmers in Argentina are goods producers that are locally well recognized for their economic and social values. They also contribute strongly in shaping and maintaining the high mountains' natural landscapes. These cultural, environmental and economic assets are scarcely recognized by public policies in Argentina, since there is no legal and administrative structure that regulates and promotes this activity and the marketing of their products. This fact maintains the low visibility of these ways of life and production, the structural conditions of poverty and isolation, the low negotiation ability, low prices of their products, and difficult living conditions. In this work we carried out a comparative analysis on public policies directed to mountain pastoralism through family farming in France and Argentina. Moreover, we discuss development prospects for high mountain's peasantry in North Western Argentina taking in account French experiences.

**Key Words:** high mountains; legislation; local development; pastoralists

## INTRODUCCIÓN

El pastoralismo es un tipo de producción y de vida basado en la cría extensiva de ganado ocupando, en muchos casos, extensos territorios para mantener sus rebaños, movilizándose entre distintos sitios ecoló-

gicos en búsqueda de pasturas. El sujeto social que lleva adelante este tipo de producción es el “pastor”, tipo particular dentro del sector mayor denominado actualmente “agricultura familiar” (en adelante AF) (Craviotti, 2014), quien “*centra su estrategia de vida en la cría ambulatoria de animales*” (Galaty y Johnson, 1990).

Se estima que hoy el pastoralismo es practicado en más de 100 países por unos 100-200 millones de personas (UICN, 2011). América Latina y el Caribe es una región proveedora de proteína animal, aportando el 25% de carne y aves de corral (CEPAL, FAO, IICA, 2014-2017). Los pastores, además de producir principalmente sobre tierras secas en condiciones climáticas generalmente adversas, sufren procesos de marginación, pobreza, emigración, litigios por la tierra (Vigil, 2019), el agua y los recursos naturales (FAO, 2018).

No hay precisión acerca de la cantidad y superficie que ocupan estos sistemas en Argentina, pero mediante diversas fuentes e inferencias, se estima que poseen aproximadamente el 80% del ganado caprino y el 86% de las llamas criadas a base de pastizales naturales (Lanari, et al., 2019). En la Puna y valles secos de altura del NOA más del 80% del ganado se encuentra en manos de la AF, bajo la forma de pastoralismo o agropastoralismo (Quiroga Mendiola y Cladera, 2018). La producción de carne y lana en la Puna de Jujuy se estima asciende a un valor anual de 2,4 millones de dólares (500 toneladas anuales de carnes y 220 tn anuales de lanas) (cálculos propios en base a datos obtenidos por comunicaciones personales y Paz et al., 2011; Echenique et al., 2015).

Los bienes ambientales, culturales y económicos producidos y sostenidos por los pastores son escasamente reconocidos por las políticas públicas en Argentina (Wane et al., 2020:35). Esto resulta en un círculo vicioso de invisibilización, condiciones estructurales de pobreza y aislamiento, escasa capacidad de negociación, precios bajos para sus productos y, por lo tanto, subregistro oficial, reproduciendo nuevamente la invisibilización del sector. Este sujeto social debería al menos “existir” primero en el imaginario público o institucional, constituirse en actor evidente antes de que se plantee una “cuestión” o “problema” sobre el que estos actores intervienen, demandan o disputan, para que se abra

la reflexión y el debate necesarios para la construcción de agenda pública. En el caso que nos ocupa, proponemos preguntarnos si al menos siquiera este asunto es parte de alguna agenda pública o social, que visualice de manera más o menos explícita la problemática específica del sector de los productores ganaderos extensivos familiares (crianceros, criollos, pastores, pequeños productores, vacudos, chiveros, etc. (Lanari et al., 2019; Pastoraméricas, 2015<sup>1</sup>), aparentemente desconocidos como sector particular y dispersos en las tierras más secas, escarpadas o marginales del territorio nacional.

Para dilucidar la situación de estos productores en Argentina, nos planteamos aquí realizar una comparación entre políticas públicas (normativas y autoridades de aplicación) en dos estudios de caso: pastores o productores ganaderos del noroeste de Argentina y del sur de Francia. Buscamos mostrar la legislación e instituciones de aplicación más relevantes dirigidas a los pastores de Argentina, tomando como referencia las de Francia dirigidas al mismo sector, con la finalidad de poner en evidencia el escaso debate en nuestro país sobre un actor social y económico, habitante de tierras marginales, que produce bienes pero que es prácticamente ignorado en la agenda pública nacional (Lanari et al., 2019; Wane et al., 2020). Para ello hemos recurrido al análisis de la información secundaria existente sobre leyes y normativas relacionadas con los pastores en Argentina y en Francia, y entrevistas personales a informantes clave.

## FICHA TEÓRICO-METODOLÓGICA

Entendemos a las políticas públicas como una serie de medidas e instrumentos que toma el Estado con el fin de resolver conflictos o demandas de la sociedad, en un tiempo y espacio dados (Jaime et al., 2013). Al respecto, Aguilar Villanueva (2009) define a las políticas públicas como un conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal orientadas a

---

<sup>1</sup> El sector de productores ganaderos extensivos de tipo familiar no tiene en Argentina una denominación genérica como “*pastores*”, reforzando la idea de que no se autoperceben ni los percibe la sociedad como un sector particular.

*“realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público... y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”* (Aguilar Villanueva, 2009: 14; en: Jaime et al., 2013).

Las políticas públicas, implican la identificación y definición de un “problema” o “cuestión”, el análisis de relaciones causales, criterios para la toma de decisiones, asignación de atributos (poder) de acción, aplicación, monitoreo, análisis de impacto (Jaime et al., 2013). En este sentido, cobra importancia la “política pública” como resultado de la atención que concita un tema o problema en la población o en un sector de ella, como una demanda que, además, probablemente suponga un conflicto entre intereses en relación con la “cuestión” planteada. Por otra parte, esto involucra al conjunto de instituciones (que conforman el Estado) que toman el tema problema y resuelven -o no-, construir una serie de instrumentos, normativas, formas de aplicación y control sobre la “cuestión” planteada. Independientemente de las muchas definiciones y enfoques teóricos sobre lo que es una “política pública” y cómo se llega a ella, está claro que surge de un complejo proceso que identifica una “cuestión” de interés público que es tomada como tema por la autoridad pública (gobierno) quien toma posición y asume una serie de decisiones, acciones, estrategias para mantener o transformar la realidad en que esta “cuestión” emerge. Se involucran así una organización, una autoridad, mecanismos de toma de decisiones, recursos e institucionalidad, sistemas de evaluación y control del impacto.

Para analizar la existencia y el tenor de dicha “cuestión” en relación con los productores ganaderos familiares en las altas montañas del NOA, en este trabajo nos hemos planteado recabar las normativas nacionales y provinciales más relevantes o específicas sobre los pastores de las provincias de Salta y Jujuy en el noroeste de Argentina, así como las normas, acuerdos y leyes principales que rigen el accionar de los pastores en Francia, rescatando de su letra aquellas frases o párrafos que de alguna manera implicaran a este tipo de actividad productiva. Además, hemos realizado visitas y entrevistas a informantes clave y pastores de ambos países, indagando en su percepción acerca

del estado de la cuestión, problemas y potencialidades en relación con este sector que nos ocupa.

## LOS PASTORES DE ALTA MONTAÑA EN EL NOROESTE DE ARGENTINA Y EN EL SUR DE FRANCIA

Los pastores de alta montaña en el noroeste de Argentina son criadores de llamas, ovejas y cabras, con variaciones en la composición de las tropas. Cada majada está conformada por grupos de animales pertenecientes a diferentes miembros de la familia, y está al cuidado de una mujer adulta de la familia extensa. Los territorios de pastoreo son comunitarios o fiscales, y están sujetos a derecho consuetudinario que se hereda familiarmente (Quiroga Mendiola y Cladera, 2018). El principal producto obtenido es la carne, seguido de la lana, tanto para autoconsumo como para la venta. Un componente fundamental en la economía familiar son los ingresos extraprediales, por changas, trabajos temporarios o transferencias estatales (jubilaciones, pensiones, etc.) (Quiroga Mendiola y Ramisch, 2013).

Una de las fortalezas que tienen estos sistemas es la de mantener una gran biodiversidad doméstica de especies ganaderas seleccionadas y adaptadas a las difíciles condiciones ambientales, en conjunto con un acervo de conocimientos y estrategias que permiten la vida y la producción en los severos y poco predecibles desiertos de altura. Las debilidades están dadas por las sequías recurrentes; la tenencia precaria de la tierra; las tramas no formales de comercialización que imponen precios muy bajos a sus productos; el aislamiento, el escaso y precario acceso a infraestructura habitacional, productiva y para el agregado de valor como lo son rutas y caminos, energía, agua potable, mataderos, etc.

Si bien durante el imperio incaico y luego la colonia española los pastores de los altiplanos cordilleranos fueron considerados casi “ricos”, una vez que la economía de la naciente república se volcó hacia Buenos Aires, se los relegó como productores de bienes, mientras su mano de obra fue requerida para realizar tareas en las agroindustrias regionales (como la caña de azúcar) o la minería (Teruel, 2006). El proceso de marginalización y pauperización motivó en el siglo pasado

la intervención estatal y no estatal en acciones de asistencia social para mitigación de la pobreza (Alvarez Leguizamón, 2011), más que en programas destinados a mejorar la producción o los precios de los productos de la Puna.

Por su parte, en el sur de Francia los sistemas pastoriles se asientan casi exclusivamente en las tierras de montaña o ambientes semiáridos de la costa mediterránea (Garde et al., 2014). Se trata de numerosos productores con rebaños de 150 a 200 ovejas, protegidos por los sistemas normativos y significativos montos en forma de “ayudas del estado”, impulsados principalmente por la aplicación de la PAC (Política Agraria Común) y de las leyes de montaña, pastoreo y regionalización. Sin embargo, ha habido en Francia procesos profundos de transformación en el curso del medio siglo pasado, con una tendencia hacia la especialización y concentración de las producciones, que han evolucionado de sistemas mixtos y de agricultura doméstica diversificada, hacia la especialización productiva.

En particular el sudeste de Francia se caracteriza por territorios muy contrastados: por una parte, las planicies costeras -muy urbanizadas-, circundadas por algunas áreas forestales que, además de dificultar el pastoreo por la escasez de praderas, representan un importante riesgo de incendio. Por otro lado, las zonas alejadas de la costa, con ambientes difíciles escenario de un éxodo rural importante, en las que el pastoralismo se sostiene principalmente por subsidios estatales.

En la ganadería ovina se evidencia una disminución significativa del número de explotaciones ganaderas, aun manteniendo igual número de animales, debido a la concentración de la actividad. Sin embargo, los pastores ovejeros son relevantes en términos del “espacio utilizado”, su contribución a la estructuración del paisaje y a la identidad cultural.

Por el contrario, la ganadería caprina con tropas de aproximadamente 60 animales, muestra una tendencia hacia la transformación en la explotación, los circuitos cortos de comercialización y la buena valoración de los productos tradicionales, permitiendo mantener rebaños de tamaño modesto, especialmente en las áreas de piedemonte. Esta

actividad se ha desarrollado bastante con el arribo de los pobladores “neo-rurales” en los años 1970 y 1980 en algunos espacios disponibles dentro de territorios marginales. Esos neo-rurales buscan inscribir sus actividades como producciones con anclaje territorial, y destinan la producción a consumidores locales. El sistema se basa en la elaboración de quesos tradicionales para su comercialización en circuitos cortos, y de sistemas de crianza que valorizan los recursos pastoriles de las zonas marginales en los que se ubican. Así, han contribuido a la preservación de razas caprinas locales (la Rove), y al reconocimiento de productos tradicionales bajo la denominación AOP (Appellation d'Origine Protégé), y frecuentemente forman parte del desarrollo de un sistema alimentario territorial.

## ACERCA DE LA PROPIEDAD Y ADMINISTRACIÓN DE LOS PASTIZALES NATURALES Y EL AGUA, EN ARGENTINA Y EN FRANCIA

La República Argentina es una nación federal, compuesta por 23 estados provinciales que administran y regulan el uso de los recursos naturales en sus territorios. Al gobierno central solamente le compete la facultad de dictar normas de presupuestos mínimos en materia de protección ambiental.

Francia está compuesta por 13 regiones divididas a su vez en departamentos. El sistema político es de tipo centralista, de modo que las regiones no poseen autonomía legislativa. Las definiciones políticas sobre los recursos naturales se toman a nivel nacional, mediante representantes elegidos por sufragio directo a un consejo regional.

### Normas, reglas y leyes vinculadas a los sistemas productivos de tipo pastoril

#### *En Argentina*

Ley Nacional 3088/1894 - Código Rural: promulgada el 14 de agosto de 1894 para poner en vigencia el Código Rural de aplicación exclusiva para los “territorios nacionales” (es decir, rutas, parques y reservas, campos militares, ríos nacionales y plataforma marina y otros es-

pacios de jurisdicción nacional). En este código se mencionan algunos elementos vinculados a la actividad ganadera extensiva, dirigida a regular la actividad de los “troperos” (aquellas personas que trasladan animales de un territorio a otro, en general para la venta de ganado en pie) debido a la necesidad de paso, y la de pastoreo en diferentes lugares de parada por corto tiempo (TIV-De la industria de transportes y segunda sección, TI- de la Agricultura. Cap.I, artículo 202):

*“En los terrenos situados dentro de los ejidos será permitido el apacentamiento de ganados, siempre que sus dueños los tengan bajo riguroso pastoreo de día y encerrados de noche; bajo multa de diez pesos, sin perjuicio de las acciones de los particulares.”*

El TV- De la Ganadería (Cap. I) se refiere principalmente al tratamiento de animales invasores, sistema de marcas y señales, registro y cuestiones de delimitación de las propiedades, sin hacer referencia a la actividad pastoril.

En Argentina han sido promulgadas en 2001 y 2006 respectivamente la “ley ovina” (ley nacional 25.422) y la “ley caprina” (ley nacional 26.145), con el fin de fomentar, modernizar y mejorar los sistemas productivos ovinos o caprinos, mediante subsidios y créditos. Ambas se orientan a la reestructuración parcelaria, la incorporación de tecnologías adecuadas para el manejo extensivo, el fomento a los emprendimientos asociativos, e incorporan menciones especiales a los productores pequeños o minifundistas y/o en condiciones de necesidades básicas insatisfechas, permitiendo adoptar en estos casos políticas particulares. La ley ovina se destina a productos comercializables, mientras que la ley caprina apoya a emprendimientos cuyo destino sea tanto el autoconsumo como la comercialización. Del análisis de ambas leyes surge que ha existido un intento de implementación de normativas con *reserva de consideraciones especiales* en virtud de las particularidades regionales o provinciales. Ambas “leyes” y su implementación han dado como resultado hasta el momento un gran aporte de subsidios o créditos para “*la construcción de corrales y potreros*” (Quiroga Mendiola, 2013: 253-272), y “*alambrados, implantación de pasturas, compra de reproductores, infraestructura para provisión de agua*” (Quiroga Mendiola, 2013: 253-272).

En la provincia de Salta el Código Rural (ley provincial 652/1902) trata del *“tránsito de animales en pie, guías de ganado, marcas y señales, enfermedades de animales, [...], abigeato, [...], matarifes, ganado bovino, ganado ovino, medianería, permisos de caza, faena de animales, Actividades económicas, Transporte, Derecho civil, Salud pública, Recursos naturales, Derecho penal”* según reza el sumario. Sobre la actividad ganadera en general, en el artículo 59 indica que los dueños o poseedores de campos no cercados no podrían oponerse a que las tropas de ganado que transitan por ellos puedan alimentarse o descansar sus animales en el campo contiguo, y no podrán cobrar pastaje siempre que la parada no pase de veinticuatro horas. En relación, quizás más cercana, con los pastores de ovejas y cabras, el artículo 69 dice *“los criadores o propietarios de majadas de ovejas, cabras o cerdos están obligados o mantenerlas dentro de sus campos o terrenos y hacerlas cuidar con pastor si las tuviesen en las proximidades de terrenos ajenos o en los ejidos o arrabales de los pueblos de campaña.”* Y en el artículo 70. *“es absolutamente prohibido tener cabras, ovejas o cerdos cualquiera que sea su número dentro de las villas o pueblos de campo o en sus centros poblados de chacareros o agricultores cuyos ranchos o casas se encuentren a menos de una cuadra de distancia unos de otros.”* Sobre la movilidad de los rebaños el artículo 88: *“todo vehículo, como los transeúntes de a pie o de a caballo, estén obligados a ceder el paso a los arreos de hacienda que encontraren en caminos públicos ..., absteniéndose de practicar actos que puedan producir una dispersión de la hacienda ...”* so pena de recibir multas.

En el año 2002 la provincia de Salta adhiere a la ley ovina (ley 7186); en 2006 promulga la ley 7447 para la creación de la Mesa Caprina provincial, y en 2016 la ley 7952/2016 de promoción de la ganadería, con el objeto de incrementar la producción local, asegurando su calidad y competitividad comercial mediante la integración en las cadenas de valor. En esta ley se reconoce la existencia de diferentes tipos de ganado, incluyendo ganado camélido. Instituye herramientas financieras y de fomento, autoriza al ejecutivo provincial a resarcir económicamente a los productores que demuestren haber sufrido ataque de predadores a sus rebaños. Pregona el interés en la sustentabilidad, se obliga a llevar adelante un sistema de asistencia y seguimiento téc-

nico; impone tasas para la emisión de guías de tránsito, inspección sanitaria y controles higiénico-sanitarios; etc.

El Código Rural de la provincia de Jujuy (ley provincial 1896/1948), poco más reciente que el de Salta, mantiene la lógica del anterior, regulando las actividades de los establecimientos rurales dedicados a la cría, mejoramiento y engorde de ganado. Reglamenta las autoridades provinciales y/o nacionales delegadas expresamente para determinadas acciones de control o fomento, pautas de vecindad rural (demarcación de territorios, cercados, amojonamientos), trazado y uso de caminos vecinales, uso de caminos y rutas con tránsito de animales, uso de abrevaderos, marcas y señales de las tropas, tratamiento de animales perdidos, invasores, rodeos. Mediante este código se regulan los certificados de tránsito, los remates y barracas. Además, hay algunas normativas que reconocen y habilitan la posibilidad de crianza y faena de animales, así como el interés por el ganado camélido de la Puna (ley provincial 4520/1991 de creación de Corporación para el Desarrollo de la Cuenca de Pozuelos) y la ley provincial 4705/1993 que reconoce *“la tenencia y cría de camélidos domésticos con destino a la producción de carne, fibra, cueros o sus derivados, o al comercio de reproductores, es una actividad ganadera”* y la declara, junto con el banco genético de camélidos domésticos, de interés provincial; en 2006 se crea el Programa de Camélidos, y en el año 2010 se promulga el Plan de Competitividad del Conglomerado Camélidos.

Además de estas leyes nacionales y provinciales, en el año 2015 se promulga la ley nacional 27.118/2015 de Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, que incluye a los productores ganaderos familiares.

En esta ley *“se declara de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, y por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva”*.

La ley no menciona a los pastores como sujeto particular, y establece la necesidad de *“aportar al desarrollo de los territorios rurales de todo el país reconociendo y consolidando la AF como el actor protagónico del espacio*

*rural (...) creando un régimen especial para valorizar a la AF en toda su diversidad, como sujeto prioritario de todos los programas, proyectos, medidas y acciones que de aquí en adelante se implementen en las distintas esferas del Estado”.*

Esta ley aún no ha sido reglamentada y por lo tanto no ha entrado en vigencia.

### **La ley de la trashumancia**

Entre todas estas normativas, existe en la actualidad en la provincia de Neuquén la ley provincial 3016/2016, que tiene como antecedentes las leyes provinciales 1934/1991 y 2809/2012. La ley vigente 3016 se centra en el reconocimiento de la importancia de las rutas de trashumancia llevada a cabo por los crianceros patagónicos entre la meseta patagónica y las zonas de montaña. En su enunciado la ley define a los ganaderos trashumantes como:

*“Productores propietarios de animales que se trasladan, por las huellas de arreo, de la veranada a la invernada y viceversa. La actividad predominante, base de su producción y economía familiar, es la ganadería menor basada en la cría de cabras. Esta coexiste con la cría de caprinos, ovinos y bovinos en menor escala, y equinos y mulares como fuerza de trabajo.”*

Y a la trashumancia:

*“Práctica histórica, cultural y socioproductiva que realizan pequeños productores y familias trashumantes de la Provincia. Es un movimiento recurrente, pendular y funcional, cuya periodicidad está regulada por el ritmo cíclico de las estaciones. Las actividades en las unidades domésticas de producción se ajustan a aquellas. Se trasladan de zonas de invernada a zonas de veranada, con la estrategia de complementación de la productividad de los recursos naturales entre ambas zonas, lo que permite el descanso y la recuperación del pastizal natural (principal fuente de forraje para el ganado), y preserva el agrosistema en su conjunto.”*

La misma ley realiza definiciones de términos y conceptos sumamente importantes como “invernada”, “veranada”, “callejón” (la ruta o camino por donde deben pasar los animales y crianceros) “red de huellas de arreo”, “aguada”, “alojo” (lugar en donde pernocta la familia

trashumante durante los arrees), “sesteos” (localidad en la que el rebaño se detiene para el descanso); etc.

En esta ley por primera vez se sientan las bases para la protección de los caminos de la trashumancia aún si recorren tierras privadas, obligando en estos casos a que queden establecidas servidumbres de paso. La autoridad provincial de aplicación tiene como función principal “*valorar la trashumancia como práctica social, productiva y cultural.*” Además de que ordena realizar el inventario y cartografía de las huellas de trashumancia, su organización y administración. Además, esta ley en su artículo 26, declara a la trashumancia como “*Patrimonio Histórico y Cultural de la provincia*”.

### *En Francia*

Francia, como parte de la Comunidad Europea, sigue los lineamientos que impone la Política Agraria Común (PAC), el acuerdo europeo para la política agraria. Surgida en la posguerra, la PAC buscaba revertir la dependencia alimentaria de Europa. Las bases estaban en la creación de un mercado agrícola común, con preferencia por la producción agrícola europea, y solidaridad financiera mediante un presupuesto común puesto por los estados según sus riquezas y distribuido según las necesidades, independientemente del monto puesto por el estado receptor. Hubo regulación de precios mínimos, pero luego la sobreoferta de ciertos productos indujo la imposición de cuotas por producto (años 1970). En el año 1992 muchos productores debieron dejar su capacidad productiva en receso, comenzando a percibir ayudas del estado para hacerlo. Durante el período 2003-2013 las ayudas compensatorias se desacoplaron totalmente de la producción otorgándose un monto dado por hectárea para todos los agricultores activos, a condición de mantener una producción amigable con el medio ambiente y con los sistemas productivos tradicionales.

La PAC se pone en ejercicio en Francia mediante dos entidades bajo tutela del Ministerio de Agricultura: la Agence de services et de paiement (agencia de servicios y pagos) y France AgriMer (establecimiento nacional de productos de la agricultura y del mar). Este último se

apoya, a nivel regional, en las DRAAF (direcciones regionales de alimentación, agricultura y bosques).

En 1972 se promulga la ley Pastoral en Francia (72-12), que declara la necesidad de la “*puesta en valor del pastoralismo en las regiones de economías de montaña*” y se estimula la modernización de la actividad mediante tres herramientas (Charbonnier, 2012): a) las *asociaciones de tierras pastoriles* (*Associations Foncières Pastorales AFP*) que reagrupan a propietarios de tierras de uso agropastoril, cualquiera sea su estatus jurídico, con el fin de poner en valor las tierras agrícolas o pastoriles; b) los *agrupamientos de pastores* (GP) que reúnen a varios productores con el fin de mutualizar los esfuerzos de cada uno y mejorar la explotación de los espacios pastoriles y c) las *convenciones plurianuales de pastoreo* (CPP) que crean una nueva forma de arrendamiento de tierras, flexible, adaptada a la actividad pastoril, y teniendo en cuenta las otras formas de utilización del espacio.

Años después, en 1992, se promulga el Código Rural y de la Pesca Marítima, que también codifica la ley Pastoral: las AFP se reservan a las comunas clasificadas como zonas de montaña y como zonas de “vocación pastoril”, definidas por orden de la prefectura luego del visto de la Chambre Departamentale d’Agriculture. Se reúne a propietarios de un territorio pastoril (accesoriamente forestal) cualquiera sea su estatus jurídico, no alterando su derecho a la propiedad de la tierra, con fines de gestión de la tierra. En los grupos pastorales se congregan diferentes explotaciones en una misma estructura, en un principio bajo la forma de asociaciones civiles, luego de asociaciones, sindicatos u agrupamientos de interés económico. Su composición ha ido evolucionando con el tiempo.

Las CPP son formas específicas de alquiler de tierras, con una duración mínima de 5 años, entre propietarios y productores ganaderos. Menos restrictivas que el arrendamiento de una finca, dan la posibilidad de planificar obras compartidas entre arrendadores y arrendatarios. Las tierras pueden ser alquiladas a otros usuarios con fines no agrícolas, dentro de condiciones compatibles con el pastoralismo. Esta herramienta permite la adecuación a la realidad pastoril dentro de un encuadre legal y eficaz.

## Diplomaturas en agricultura para productores agrícolas

En Francia existe una formación especializada en agricultura para productores, con diferentes orientaciones, que tiene como finalidad otorgar un *brevet de professionnel responsable de una explotación agrícola* (BPREA), conferido por el Ministerio de Agricultura nacional pero cuya operativización se realiza en las Chambres d'Agriculture de las regiones de Francia. Esta formación dura 2 años y abarca ganadería, agricultura, actividades técnicas, de servicios, industriales, comercialización, gestión, nociones jurídicas, fiscales, sociales y reglamentarias sobre la explotación agrícola, etc. Al obtener este brevet las personas adquieren un certificado que, para los “nuevos agricultores”, es un pre requisito a fin de obtener ayudas del Estado para la instalación en la actividad. Los agricultores experimentados sólo necesitan demostrar su capacidad y experiencia para obtener las ayudas del estado. Existe además una formación específica de “pastor trashumante”, que brinda capacitación por un año a quienes buscan ser empleados asalariados como pastores del ganado de otras personas, por ejemplo, o también a los mismos propietarios de rebaños.

### En suma:

Del análisis somero de las normativas, instituciones y autoridades de aplicación relacionadas con los sistemas pastoriles, surge en primer lugar un importante contraste entre la jerarquización que estos sistemas productivos tienen en Europa, Francia en particular, y la escasa importancia que las leyes y organismos estatales han otorgado a los pastores como sujeto social y económico en Argentina.

Hay un primer punto a destacar que es el significado de los pastores en la Unión Europea, expresado en leyes supranacionales (PAC) y nacionales específicamente sancionadas para la promoción y/o protección de la actividad pastoril. Los productores familiares pastoriles gozan de un estatus que los coloca como creadores de paisajes tradicionales, guardianes de la biodiversidad, y como un tipo de productores encargados de mantener sistemas productivos con identidad y conocimientos locales. Esto incluye en numerosos casos a las razas ganaderas locales y las denominaciones de origen protegidas (AOP).

La ley pastoral francesa rescata el rol de los pastores como actores económicos productores de alimentos, promoviendo la creación de organizaciones de “grupos de pastores” (GP) para la planificación de los sistemas de pastoreo, el calendario ganadero, etc., y de asociaciones fundiarias (AF) que promueven la reorganización de las tierras de pastoreo para su utilización conjunta unificando criterios de uso (especialmente ante una problemática de parcelación creciente de la propiedad).

Otro aspecto que denota la importancia relativa que tiene la producción pastoril en Francia es la existencia de diplomaturas específicas que otorgan la habilitación para comenzar un sistema productivo pastoril, dirigida especialmente a jóvenes que buscan insertarse laboralmente en la actividad, así como la formación específica de “pastor” cuidador del rebaño en la trashumancia, y la asignación de un salario provisto por la PAC a través del Estado nacional.

La protección de los sistemas productivos pastoriles es parte de un marco regulatorio cuyo fin fue lograr el abastecimiento de alimentos de manera autónoma para la comunidad europea y sostener productores en los territorios, cuya tendencia al vaciamiento era, y sigue siendo, un problema: se observan en Francia (como en Argentina) procesos sostenidos de emigración campo-ciudad, aumento del promedio de edad de los productores en el campo, y una tendencia incesante a la concentración de tierras y establecimientos productivos. Existe progresiva especialización como respuesta a la legislación ganadera, que no ofrece una buena adecuación de los modelos de intensificación en el contexto de la montaña y la costa mediterránea. Los informantes entrevistados mencionan que ven próxima su propia desaparición por la progresiva absorción de sus territorios y rebaños por parte de grandes productores. Tendencia muy evidente en la actividad cerealera en el norte y centro del país, y que se reproduce a diferentes escalas entre los productores ganaderos pequeños en el sur de Francia.

Aparece un elemento nuevo en el horizonte de la planificación estratégica de los sistemas productivos europeos, que es la protección del medio ambiente, la biodiversidad, y la mitigación y adaptación a los

efectos del cambio climático. Este nuevo “actor”, el ambiente natural, como bandera de luchas ideológicas que muestran conflictividad creciente, impone un rediseño de toda la estrategia productiva y de fomentos (Dobremez, et al., 2014).

Otro factor de conflicto observado es el problema de la reforestación natural que se da en las montañas y pastizales de altura, antiguamente utilizados por los pastores y que, al disminuirse la cantidad de animales y/o de productores en el terreno, evidencian el rápido avance de los bosques, ocasionando riesgos de incendios y además la pérdida de ciertos paisajes tradicionales como las praderas alpinas.

Los pastores del sur de Francia expresan que, sin las ayudas del Estado, no quedarían casi ganaderos pastoriles ovinos en el campo. No tanto así la ganadería caprina que, merced al valor agregado de sus productos, puede continuar con menor proporción de subsidios. Algunos productores jóvenes han elegido este oficio para instalarse como ganaderos familiares porque existen ayudas del Estado para hacerlo, y esto a veces es la única opción económica. Además, los dispositivos de formación profesionalizante en general no se aprecian demasiado: los ganaderos experimentados hacen una crítica a la formación que se brinda y que resulta, a sus ojos, demasiado teórica. Los jóvenes sin embargo confirman que se trata de una formación administrativa, pero que brinda buenas capacidades, orientándose especialmente a lograr las ayudas del estado por vivir en ambientes de montaña.

Los informantes discuten que la PAC define los montos a subsidiar tomando como parámetro la superficie de tierra utilizada por la explotación. Según ellos de esta manera no se estimula la eficiencia productiva en calidad o cantidad.

Otra cuestión a destacar es que los ingresos productivos prediales no son suficientes: la venta de corderos, por ejemplo, no supera el 30% de los ingresos anuales percibidos por subsidios y ayudas de la PAC.

Por otro lado, una buena parte de la sociedad europea ha dejado de considerar a los ganaderos de tipo pastoril como los guardianes y creadores de determinados paisajes, identidad y conocimientos, y empezar a pensarlos como detractores del lobo nativo (especie protegi-

da) y por lo tanto de la biodiversidad silvestre, debido a la necesidad de proteger a sus rebaños. Algunos entrevistados expresan que en estos momentos la mayor amenaza para los productores ganaderos de los Alpes son las organizaciones ambientalistas.

Se verifica también en Francia, como en Argentina, una disminución de población joven en los sistemas tipo pastoril. Esto se corresponde con la tendencia mundial a la disminución de población que habita y produce en el campo, ya que las personas eligen trasladarse a las ciudades en búsqueda de salario, confort y servicios.

Como punto a favor de los pastores en Francia, existe un fuerte impulso dado por ciudadanos y consumidores para favorecer una agricultura respetuosa con el medio ambiente, consumir localmente, y preservar los sistemas culturales tradicionales.

Ante esto surgen algunas cuestiones para pensar acerca de cuál es el escenario futuro deseado o planificado para las producciones pastoriles, como así también para las producciones de tipo familiar/artesanal en Europa. Aparentemente hay un afán por sostener estos sistemas, en cierta medida por nostalgia de una tradición e identidad local que está en vías de extinción. A la sazón no está claro si son argumentos que vienen de la militancia verde, o de la militancia etnicista o de ambas, u otras perspectivas, pero sí está claro que hay grupos humanos que se resisten a la pérdida de estas formas de vida, argumentando que son las creadoras y resguardo de los ambientes naturales que hoy pueden observarse en las montañas o valles, paisajes que la sociedad debería “resistirse a perder”. Además de sentimientos que evocan el “pasado” y las costumbres, hay motivos pragmáticos como el hecho de que la pérdida de herbívoros que se alimentan de pastos, arbustos y renovales arbóreos está permitiendo una rápida reforestación natural de los bosques de montaña, produciendo abundante material combustible. Existen planes y promociones para mantener los rebaños en actividad para evitar la formación de estos “polvorines” naturales. En España estos planes son para las “ovejas bomberas” (APMM, 2012) y en Francia para los rebaños “cortafuego”, puesto que son llevados a realizar el servicio de mantenimiento de las picadas cortafuego.

Se suma a esto la evolución actual de los valores vinculados a la alimentación, constituyendo demandas por parte de los denominados “consumidores selectivos”, que buscan alimentos sanos o naturales, no industrializados, respetuosos del medio ambiente y de las culturas locales, y dinamizadores de las economías locales.

Con respecto a la legislación específica sobre el pastoralismo en Argentina, se destaca la importancia de la ley de la Trashumancia de Neuquén, al revalorizar la actividad tradicional y permitir el pasaje de los rebaños y crianceros a las pasturas de verano y de invierno (Padin, 2019). Sin embargo, esta ley tiene aún alcances muy limitados y presenta algunos problemas para su puesta en práctica, especialmente en relación con la calidad y cantidad de las pasturas que se encuentran disponibles durante el tránsito.

## CONCLUSIONES

Las políticas públicas son el resultado de un proceso en el que se pone de relieve un problema dado, que concita las atenciones de un sector de la sociedad, y que los gobiernos intentan mitigar o resolver. Se constituye así una “cuestión”, que es el germen de un debate público, legitimado socialmente por un sector a través de la construcción más o menos explícita de la demanda. El problema, además, surge en un contexto social imbricado por intereses y cuotas de poder diversos y variados según las regiones del país.

Es interesante detenernos un momento en el complejo proceso que lleva a establecer una política pública, que se inicia con una “cuestión” relevante por alguna causa, y durante el cual interjuegan tomas de posiciones, intereses, debates, cuotas diferentes de poder, acciones, estrategias. Nos interesa dejar planteado aquí cómo la cuestión del pastoralismo en Argentina (salvo en el honroso caso de Neuquén) no está instalada en la agenda pública. Hemos comentado el grado de invisibilización de los agricultores familiares, entre los cuales se encuentran aún más sumergidos los pastores en condiciones de mayor aislamiento geográfico, con gran movilidad espacio-temporal y, por lo tanto, sub registrados en los censos nacionales o provinciales. La “cuestión” cobrará importancia si existe algún tipo de demanda, y en

la medida en que el juego de poderes, los diversos intereses sectoriales y la visibilización del sujeto y su problema aumenten.

No ocurre lo mismo en Francia con respecto a la puesta en valor de los sistemas productivos pastoriles, independientemente de los conflictos y los trayectos a lo largo de la historia, que han ido imponiendo nuevas visiones y discusiones sobre la mesa. Hubo gran número de procesos de investigación y desarrollo con el fin de estudiar y alentar la contribución de la ganadería pastoril en su rol como guardiana del ambiente y oportunidad económica en los espacios marginales.

Esta evolución subraya la importancia de inscribir las reflexiones en un marco multifuncional, superando así las funciones únicas de producción de bienes alimentarios (Napoleone y Cittadini, 2016). El período estudiado atraviesa una reorientación profunda de la PAC, implicada en impulsar las dinámicas observadas, e inmersa hoy en la conflictividad creciente que trae la cuestión de la biodiversidad silvestre.

En este sentido, remarcamos que aunque Argentina cuenta con una gran superficie de tierras áridas y semiáridas dedicadas mayormente a la producción ganadera familiar extensiva, los pastores argentinos carecen del estatus jurídico y productivo del que gozan los pastores franceses. Si los pastores fueran considerados “productores” de carne, lana, cuero o leche producidos en pastizales naturales y con escasa aplicación de fármacos, con bienestar animal y producción artesanal, podrían ser beneficiarios de políticas públicas que promocionaran y/o protegieran la actividad.

Finalmente, si bien hay casi nula legislación *ad hoc*, existen cantidad de reglas y acuerdos interfamiliares e intercomunitarios no siempre escritos, que regulan las prácticas productivas, derechos y obligaciones comunales en relación con el calendario ganadero, los territorios de pastoreo, el acceso al agua de bebida de los animales, el control de predadores y plagas, los arreglos para venta, el transporte de mercaderías. Elementos que, entre otras cosas, constituyen una pista para la reflexión sobre el apoyo normativo que podría darse a sus sistemas de vida y producción.

Nos proponemos dejar planteada la posibilidad de que en Argentina se habiliten debates sociales y parlamentarios en torno a varios reconocimientos: del acervo cultural conformado por un cuerpo de conocimientos locales, adaptados a la producción en tierras secas, variables y extremas (por ejemplo, entregando certificaciones adecuadas que reconozcan el oficio de pastor); de las identidades locales que agregan valor a los productos y subproductos pastoriles; de su rol como cuidadores de ambientes de pastizales naturales de tierras secas y, fundamentalmente también de los humedales entre tierras secas, como espacios de gran biodiversidad y reservorios de agua dulce. Por ejemplo, proponemos desarrollar medidas de protección de la actividad pastoril como creadora y guardiana de un paisaje cultural y natural específico. Sería importante además reconocer su rol como actores económicos y sociales por los volúmenes de producción que aportan a las economías regionales, tanto en materia de productos para consumo propio (alimentación de las familias ganaderas) como para la venta en mercados locales y/o provinciales; y reconocer a los pastores argentinos como proveedores de soberanía y seguridad alimentaria en tanto y en cuanto producen alimentos y bienes de manera autónoma, manejando recursos zoogenéticos locales adaptados a las condiciones ambientales de las tierras secas y de altura.

### AGRADECIMIENTOS:

A los pastores de las altas montañas de Argentina y Francia, quienes nos han permitido acompañarlos y dialogar con ellos. A las instituciones gubernamentales, INTA (CIPAF – IPAF NOA) y SELMET, Université Montpellier, INRA, CIRAD, por el apoyo institucional y financiero brindado, así como al Programa BEC.AR Argentina, por su soporte para el trabajo de campo e interacción de los investigadores. Y a aquellos investigadores y amigos que han participado contribuyendo con opiniones y sugerencias al presente trabajo.

## REFERENCIAS

- Alvarez Leguizamón, S. (2011). “Gubernamentalidad neoliberal y fopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres?”. En: Barba Sola, C. y Cohen, N. (coord.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. (pp. 251-285) Buenos Aires: CLACSO –CROP.
- CEPAL, FAO, IICA. (2017). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2017-2018*. San José de Costa Rica: IICA.
- Charbonnier, Q. (2012). *1972- La loi pastorale française*. Lirac, Francia: Association Française de Pastoralisme et Cardère éditeur.
- Craviotti, C. (2014). “La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales”. En Craviotti, C. (comp.). *Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversias*. Buenos Aires: CICCUS.
- Dobremez, L.; Nettiér, B.; Legeard, J.P.; Caraguel, B.; Garde, L.; Vieux, S.; Lavorel, S. y Della- Vedova, M. (2014). Les alpages sentinelles. Un dispositif original pour une nouvelle forme de gouvernance partagée face aux enjeux climatiques. *Journal of Alpine Research/Revue de Géographie Alpine* 102 (2) DOI: 10.4000/rga.2165.
- Echenique, M.; Chavez, M.F.; Vittar, M.C. y Longoni, A. (2015). *La producción y comercialización de carne de la agricultura familiar en la Puna jujeña: análisis de sistemas ganaderos, tramas comerciales y marcos normativos para el diseño de estrategias de desarrollo*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- FAO (2018). *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Galat J. y Johnson D. (1990). *The world of pastoralism. Herding Systems in comparative Perspective*. London: The Guilford Press, N.Y, London & Belhaven Press.
- Garde, L., Dimanche, M., Lasseur, J. (2014). Permanence and changes in pastoral farming in the Southern Alps. *Journal of Alpine Research* 102 (2).

- Jaime, F.M.; Dufou, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de las Políticas Públicas*. Florencio Varela: Ed. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Lanari, M. R. *et al.* (2019). *Counting Pastoralist. Argentina – Country Report*. Bariloche: Proyecto Miserior – FAO.
- Napoleone, M. y Cittadini, R. (2016). *La multifuncionalité de l'élevage vue à travers un projet de complémentarité plaine-montagne Le cas du projet Fricato dans le Sud de la France*. Saskatoon, Canada: International Rangeland Congress, Multi-Functionality Workshop July, 16-17.
- Padín, N. (2019). “El hombre es tierra que anda”. Los crianceros trashumantes del Alto Neuquén en perspectiva histórica, siglos XIX-XX. *Estudios* (41), 129-153.
- Paz, R.; Lamas, H; Echazú, F; Sosa Valdéz, F. y Califano, L. (2011): *Diversidad, Mercantilización y Potencial Productivo de la Puna Jujeña (Argentina)*. Abra Pampa: Ediciones INTA.
- Quiroga Mendiola, M. y Ramisch, G. (2013). “¿Pastores o asalariados? Tierra y trabajo en las altas montañas del Noroeste de Argentina”. En: Ramilo, D.N. y Privera, G. (Comp.). *La Agricultura familiar en la Argentina. Diferentes abordajes para su estudio*. Buenos Aires: Editorial INTA.
- Quiroga Mendiola, M. (2013). “Llueve sobre mojado... Trashumancia conceptual frente al pastoralismo alto andino”. En: Manzanal, M. y Ponce, M. (Organizadoras), *La desigualdad ¿del Desarrollo? Controversias y disyuntivas en el desarrollo rural del norte argentino*. Buenos Aires: CICCUS.
- Quiroga Mendiola, M. y Cladera, J. (2018). “Ganadería en la Puna argentina”. En Grau, R.; Izquierdo, A.; Babot, J. y Grau, A. (Eds.). *La Puna argentina geografía y ecología natural y cultural*. San Miguel de Tucumán: Ed. Fundación Miguel Lillo.
- Teruel, A. (2006). “Panorama económico y socio demográfico en la larga duración (siglos XIX y XX)”. En: Teruel, A. y Lagos, M. *Jujuy en la Historia. De la colonia al siglo XX*. San Salvador de Jujuy: Ed. UNJu.
- UICN (2011). *La tierra que pacemos. Una síntesis de casos de estudio sobre cómo defienden las organizaciones de pastores sus derechos sobre la tierra*. Nairobi: UICN Oficina Regional para África Oriental y Austral.
- Vigil, C. (2019). *Agricultura Familiar Campesina e Indígena en la Argentina. 2004-2017*. Entre Ríos: COPROFAM.

Wane, A.; Cesaro, J.D.; Duteurtre, G., Touré, I.; Ndiaye, A.; Alary, V.; Juanès, X.; Ickowicz, A.; Ferrari, S. & Velasco, G. (2020). The economics of pastoralism in Argentina, Chad and Mongolia. Market participation and multiple livelihood strategies in a shock-prone environment. *FAO Animal Production and Health Paper* (182). <https://doi.org/10.4060/cb1271en>

### Páginas de internet

<http://www.experimentation-paen.fr/zones-protégees-perimetres-espaces-naturels-periurbains.asp> (entrada 29/09/17).

<http://draaf.occitanie.agriculture.gouv.fr/> (entrada 29/09/17).

<http://www.experimentation-paen.fr/developpement-territoires-ruraux.asp> (entrada 29/09/17).

Asociación Pastores por el Monte Mediterráneo (APMM), 2012. Bases para la creación de una entidad de apoyo al pastoralismo en Andalucía. Web: [www.pastoresmonte.org/dl91](http://www.pastoresmonte.org/dl91), (consultado: octubre 2017).

<http://www.cerpam.fr/>. CERPAM: (entrada 29/09/17).

<https://www.ecolex.org/es/details/legislation/ley-no-27118-ley-de-reparacion-historica-de-la-agricultura-familiar-para-la-construccion-de-una-nueva-ruralidad-en-la-argentina-lex-faoc140755/> (entrada 22/07/19)