



Ley Caprina: análisis de una política pública para el desarrollo en Neuquén

Goat Law: analysis of a public policy for rural development in Neuquén


Carolina Lara Michel

*Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y
Procesos de Cambio (UNRN - CONICET),
Universidad Nacional de Río Negro, Argentina*
cmichel@unrn.edu.ar

 <https://orcid.org/0000-0001-8244-2715>

Marcos Horacio Easdale

*Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
Bariloche (CONICET - INTA), Instituto Nacional de
Tecnología Agropecuaria, Argentina*
easdale.marcos@inta.gob.ar

 <https://orcid.org/0000-0003-1097-5242>

Resumen

El mundo rural y las políticas agrarias fueron objeto de distintas transformaciones en las últimas décadas. En ese contexto surge la Ley Caprina, de actual cobertura en todo el territorio nacional argentino, pero con origen en la Patagonia. En este artículo estudiamos la Ley Caprina, ley n° 26.141, en la provincia de Neuquén desde un abordaje cuanti-cualitativo. Estudiamos el contexto de surgimiento en relación con diversos modelos de desarrollo rural. Analizamos las herramientas para su operativización, los actores involucrados y los cambios y continuidades en el tiempo. Como resultado, encontramos una tensión en la herramienta. La política pública logró incorporar como sujetos del desarrollo a las producciones familiares caprinas; sin embargo, la mayoría de los fondos fueron destinados a cubrir situaciones de emergencia climática y ambientales. Se sugiere la necesidad de desarrollar instrumentos específicos para emergencias, mientras se adopta una perspectiva más integral para abordar las desigualdades históricas en las zonas rurales.

Palabras clave: Desarrollo rural, Agricultura familiar, Producción ganadera, Patagonia.

Abstract

Rural areas and agricultural policies have undergone several transformations in the last decades. It is against this background that the Goat Law was devised, which currently covers the whole Argentine national territory, but its origin in Patagonia. The current study analyzes the Goat Law, Law n° 26.141 in the province of Neuquén, from a quantitative-qualitative approach. We study the context of emergence considering its relationship with various models of rural development. We analyzed the main tools for its operationalization, the actors involved and the changes and continuities over time. The results suggest that there is a tension in the tool. The public policy managed to incorporate goat family farming as subjects of development; however, most funds were allocated to cover climate and environmental emergencies. There's a suggested need to develop specific tools for emergencies while adopting a more comprehensive approach to addressing historical inequalities in rural areas.

Keywords: Rural development, Family farming, Livestock production, Patagonia.

Recepción: 11 Octubre 2023 | Aceptación: 27 Febrero 2024 | Publicación: 01 Agosto 2024

Cita sugerida: Michel, C. L. y Easdale, M. H. (2024). Ley Caprina: análisis de una política pública para el desarrollo en Neuquén . *Mundo Agrario*, 25(59), e244. <https://doi.org/10.24215/15155994e244>



Introducción

En las últimas décadas presenciamos el surgimiento de nuevos y diversos fenómenos en el agro argentino, así como una reconceptualización de lo que implica el mundo rural. Específicamente, en Patagonia, evidenciamos cambios asociados a la aparición y a la expansión de distintas actividades (minería, hidroeléctricas, petróleo, urbanizaciones) que fueron desplazando a la tradicional actividad ganadera, lo que aumentó el despoblamiento rural en la región. En la provincia de Neuquén esto no fue la excepción. Su incorporación al Estado nacional argentino a fines del siglo XIX, luego de la campaña militar, se realizó a partir de imponer un nuevo modelo de desarrollo regional basado en la ganadería extensiva, principalmente para los espacios de estepa (Bandieri et al., 1993). Con la provincialización, en 1955, comenzaron a incentivarse actividades extractivas hidrocarburíferas y mineras, el turismo y la producción forestal (Bandieri et al., 1993; Favaro, 2005). La ganadería, poco a poco, se fue retrayendo. A esto se sumó el conjunto de políticas neoliberales a nivel nacional iniciadas en la década del 70 y fortalecidas en la década del 90, que modificaron el régimen de acumulación, al desregular la economía y reservar para el Estado un rol subsidiario de promotor y asesor de negocios privados y de asistencialismo hacia quienes quedaban fuera del modelo (Lattuada et al., 2015). Dentro del sector agropecuario, aumentaron la escala empresarial, la concentración de la tierra y el poder económico (Murmis, 1993), mientras que el 50 % de las explotaciones agropecuarias del país se encontraban en riesgo de abandonar la actividad productiva (INTA, 1993). De este modo, comenzó a implementarse un conjunto de políticas públicas, que tienen su origen a fin de la década del 80, vinculadas con los programas de desarrollo rural (PDR) (Manzanal, 2009). Entre ellas, podemos mencionar al Programa Social Agropecuario (PSA), el Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP) y el programa Promoción para la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA), con impacto a nivel nacional y también en Neuquén (Lattuada et al., 2015). Se trató de acciones apoyadas en préstamos de organismos internacionales con el objetivo de aliviar la pobreza rural, y que resultaron en iniciativas fragmentadas, desarticuladas e insuficientes (Lattuada et al., 2015).

Finalizando la década del 90, se hicieron evidentes las fisuras de la concepción del modelo de desarrollo agropecuario vinculado a la modernización agraria, ante el incumplimiento de la promesa de solucionar las principales problemáticas de los países en desarrollo (Lattuada et al., 2015). Muy por el contrario, a nivel general, la desigualdad y la pobreza aumentaron, la contaminación del ambiente también y la distribución de la tierra comenzó a estar cada vez más concentrada (Manzanal, 2009). Particularmente en la provincia de Neuquén, el Estado recortó los subsidios destinados a la producción ganadera y los reorientó hacia la estructura urbana, que crecía a un ritmo acelerado producto de la migración rural-urbana y de la migración de provincias argentinas más pobres. Así, se fue profundizando la tendencia hacia una política de exclusión de los pequeños productores, acompañada de una simultánea expansión de los sectores terratenientes locales y de inversores extranjeros. Esto se respaldaba con el discurso ambientalista que responsabilizaba en gran medida a los productores familiares de los procesos de erosión y desertificación, por un uso inadecuado de los bienes naturales, al tiempo que proponía soluciones basadas en una incorporación tecnológica que sólo podrían llevar adelante los sectores más capitalizados, dados sus altos costos (Blanco, 2008).

A principios de los 2000, y de forma progresiva, comienza a consolidarse un nuevo modo de entender el desarrollo rural, que es puesto en agenda y priorizado. Se reconstruye la cartera de préstamos, se logra una mayor agilidad en la gestión y el desempeño de los programas, una renovación de los instrumentos, la ampliación de sus montos y la diversificación de sus fuentes de financiamiento (Lattuada et al., 2015). Al mismo tiempo, se da una ruptura conceptual en el entendimiento de los sujetos de derecho que son agentes del desarrollo de un país. Esta nueva forma de entender a los sujetos del desarrollo tenía por objetivo romper los circuitos de reproducción de desigualdad, aumentar el bienestar de la población, revalorizar al sujeto de derecho y consolidar la justicia social (Feliu, 2016). Ya no se priorizó insertar a los sujetos en mercados

dinámicos, sino tender a un desarrollo inclusivo de las mayorías postergadas, intentando modificar históricas relaciones de poder (Manzanal, 2009)

Este cambio también provocó que los sujetos denominados, en décadas anteriores, de subsistencia se enmarcaran en la categoría política de la agricultura familiar. Si bien su origen se remonta a 2004 durante la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur, su formalización, en la Argentina, suele atribuirse al período posterior al del famoso “conflicto del campo” en el 2008. Sin embargo, hasta la actualidad es un término que se encuentra en construcción. Ello se vincula con que, por un lado, se lo concibe como sujeto de derechos en sentido amplio, dado que es una forma de vida y cultura; y, por otro, es concebido como sujeto de programas de carácter socioeconómico (Schiavoni, 2010; Manzanal et al., 2014).

En este nuevo contexto de orden neoinstitucionalista surge la ley nacional n° 26.141 para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina (más conocida como Ley Caprina), que continúa vigente y cuyo objetivo es “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” (ley 26.141, 2006, artículo 1). Su surgimiento se puede localizar en el norte de la Patagonia, particularmente en la provincia de Neuquén, asociado a la relevancia que la actividad caprina a nivel social, cultural y económica presenta para el sujeto productivo autodenominado criancero.

Desde allí, este artículo se propone analizar la Ley Caprina en la provincia de Neuquén desde un abordaje cuanti-cualitativo. Estudiaremos el contexto de su surgimiento atendiendo a la relación con la política nacional y con el modelo de desarrollo rural predominante en sus inicios. Analizaremos las principales herramientas para su operativización, los actores involucrados y los cambios y continuidades a lo largo del tiempo.

Para ello, realizamos un breve recorrido histórico de los programas de desarrollo rural en el sector caprino en Neuquén, entendiendo que las políticas se asocian a una determinada estrategia de desarrollo; no existen de forma aislada, sino que se vinculan con otro conjunto de medidas e instrumentos (Oszlak y O’Donnell, 1995). Por este motivo, también damos cuenta de la coyuntura político-económica, de sus cambios y de la red de políticas públicas que se vinculan con la Ley Caprina, atendiendo a la cuestión del desarrollo rural. Estas dimensiones las analizamos entre los años 2006-2015, período que recorre el surgimiento e implementación de la Ley Caprina en Neuquén, con cambios en el régimen de acumulación (Harvey, 2003). Esto implicó, desde las agencias estatales, romper con el paradigma neoliberal de crecimiento económico y comenzar a valorizar y estimular el mercado interno y la exportación de *commodities* agrícolas, al mismo tiempo que estimulaban la cohesión y la inclusión social (Taraborrelli, 2017; Villarreal, 2018). Si bien la Ley Caprina continúa en la actualidad, realizamos el análisis hasta el cambio de gobierno nacional en 2015, con la asunción del frente 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). Estudiamos la implementación de la Ley adoptando un método mixto, que articula fuentes primarias, entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as, técnicos/as de la Ley, y secundarias, como análisis de documentos, estadísticas y legislaciones. Por último, realizamos un análisis estadístico para conocer el destino del financiamiento entre 2010-2015, período a cuyos datos tuvimos acceso.

Desarrollo rural en el sector caprino

La Argentina cuenta con alrededor de cuatro millones de cabezas caprinas. A nivel nacional, la provincia de Mendoza lidera las existencias caprinas con el 16,8 %, seguida por Neuquén con el 14 % y Chaco con el 13,3 % (SENASA, 2022). Dentro de Neuquén, casi el 100 % de los establecimientos pertenecen a productores familiares, y están ubicados en tierras áridas, semiáridas y montañosas del centro oeste y norte de la provincia. Dichos productores se autodenominan crianceros (Bendini et al., 2005), y los principales productos comercializables son la carne y la leche para el autoconsumo o consumo interno y el pelo de mohair para la

exportación. Estos establecimientos suelen presentar una biodiversidad característica, con la presencia de caprinos, ovinos, bovinos, yeguarizos, así como producción hortícola y de frutales (Villagra et al., 2015). Es importante destacar que, especialmente en el centro y norte de Neuquén, se practica la trashumancia, una forma de vida y producción móvil que implica desplazamientos estacionales entre veranadas e invernadas en busca de una mayor calidad de pasturas (Easdale et al., 2016). Por otro lado, estos productores suelen enfrentar dificultades de acceso a servicios básicos y de comunicación debido a las características del terreno y a la escasez de servicios como escuelas, hospitales, caminos en buenas condiciones. Además, la mayoría no son propietarios de las tierras en las que habitan, sino que producen en tierras fiscales a partir de permisos precarios de ocupación y de pastaje. La actividad caprina no siempre fue bien vista en la provincia. A finales de la década del 60 se promulgó el Decreto-Ley 505/1967, que buscaba la erradicación de las cabras y establecía penalidades económicas significativas para quienes tuvieran chivos en tierras fiscales, con el objetivo de desincentivar su cría. Esta medida se justificaba con argumentos ambientales relacionados con la conservación del suelo (Padín, 2019). A esta situación inestable en el número de cabezas caprinas se le sumaron las políticas neoliberales iniciadas en la década del 70 e intensificadas en los años 90, que exacerbaban la situación de marginalidad de los crianceros en la región.

Mientras algunos actores rurales lograban integrarse al ciclo de acumulación capitalista, otros se veían obligados a desplegar diversos métodos de supervivencia para mantenerse en la actividad o se veían forzados a migrar. Así, algunos autores muestran las estrategias de adaptación y resistencia que desarrollaron los productores crianceros, con cambios en las unidades domésticas y en los espacios de vida y de trabajo a partir de la división familiar y de la diversificación productiva y laboral (Bendini y Steimbregger, 2013)

Por otro lado, dentro de la dimensión de las políticas públicas, como mencionamos anteriormente, en la década del 80 aparecieron en la Argentina los PDR, que enfocaron sus acciones en el alivio de la pobreza rural. Sus comienzos se encuentran en el año 1987, cuando el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) creó una unidad permanente llamada Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas, dirigida a generar y validar tecnología agropecuaria y forestal para estos productores. Fue un hecho inédito para el INTA ya que, hasta entonces, su asistencia se centraba específicamente en medianos y grandes productores (Manzanal, 2009).

Dentro de estos programas, en la provincia de Neuquén, y asociado al productor de pequeña escala en la que se incluye la producción caprina, el Programa Social Agropecuario (PSA) fue una de las iniciativas de mayor impacto. Este programa tuvo como objetivo contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores, generar un espacio de participación que facilitase y promoviera su organización, a los efectos de que pudieran asumir su propia representación y desarrollasen capacidad propia de gestión. Los destinatarios del programa eran productores minifundistas caracterizados por escasa disponibilidad de tierra y capital, bajos ingresos y trabajo directo en la explotación con base en mano de obra familiar (Soverna, 2016).

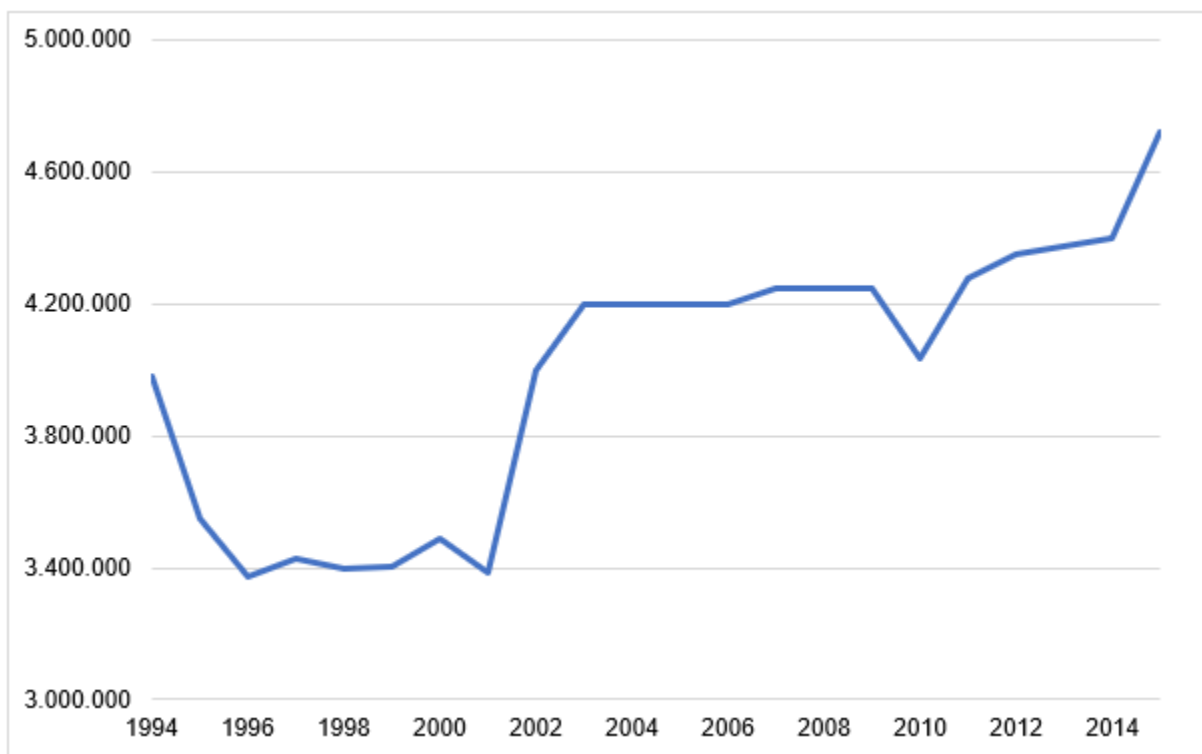
Específicamente, para el sector caprino se encontraba el proyecto de la Estación Experimental Bariloche (EEA Bariloche) del INTA, denominado Proyecto de Mejoramiento del Caprino de Angora del año 1987. Su objetivo era la mejora genética de los hatos a partir de la introducción de reproductores mejoradores para aumentar la calidad de la fibra animal (Mueller et al., 2018). La iniciativa cumplió su propósito por medio 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 (como los sanitarios y el manejo del hato). Se destacó por poseer un objetivo netamente productivo, enfocado en el pelo de mohair.

A pesar de la crisis económica y de la falta de políticas adecuadas para el sector, en aquellos años las existencias caprinas presentaron una leve caída, no tan abrupta como ocurrió en otras producciones (Michel y Easdale, 2023), debido en gran parte al tipo de productor que lleva adelante esta actividad y a la alta eficiencia productiva que tienen las cabras (Villagra et al., 2015). El Gráfico 1 muestra la evolución de las existencias

ganaderas en el país entre 1994 y 2015. Podemos ver cómo, en el período 1994-2001, el número de caprinos desciende un 15 %. Neuquén acompañó esta caída con un descenso del 23 % en el número de cabezas en el mismo período (DPEyC, 2019). Los distintos proyectos mencionados tenían como objetivo paliar la crisis sosteniendo la actividad a través de mejoras productivas; sin embargo, no lograban revertir la situación de pobreza y desigualdad estructural. Será después de 2002 cuando las existencias vuelven a crecer.

Gráfico 1

Evolución de existencias caprinas en la Argentina entre 1994-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INDEC

En 1998, se presentó una nueva propuesta de trabajo destinada a la producción caprina de Angora ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). Esta propuesta surgió a raíz del intercambio entre técnicos de la EEA Bariloche y las organizaciones de productores de Río Negro y Neuquén involucradas en los proyectos previamente mencionados. Se quería crear un marco general para las distintas iniciativas vinculadas con la actividad caprina y brindarles la continuidad necesaria, de manera tal que pasaran de ser "meras experiencias exitosas" a constituirse en herramientas eficaces de desarrollo para el sector (Resolución n° 351, 2000).

De esta forma, se constituyó el Programa para el Mejoramiento de la Calidad y Producción del Mohair (Programa Mohair) en el 2000. Se estructuró con 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 que participaron 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.

La Argentina ocupaba el cuarto lugar, en volumen, como productor mundial de fibra mohair, con la exportación como principal destino. Sin embargo, las características del mohair producida en nuestro país lo colocaban en el mercado internacional en la categoría de "pelo cruza", y se obtenían los precios más bajos en dicho mercado. A su vez, la cantidad y calidad de mohair obtenidos distaban de lo que potencialmente ofrece la

raza Angora en los principales países productores (Resolución n° 351, 2000). De esta forma, desde la SAGPyA se justificaba la creación del Programa, ya que la Argentina debía competir en el mercado internacional con otros países, y le asignaron especial énfasis a mejorar la calidad de la fibra. Por lo tanto, se 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 (Resolución n° 351, 2000).

Para su creación, este Programa toma como antecedente el Programa Nacional de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana (PROLANA), creado en 1994 con el objetivo de perfeccionar las condiciones de esquila y la calidad de la clasificación y embalaje de la lana para lograr mejorar el posicionamiento de su producto en el mercado nacional e internacional. La principal diferencia es que el PROLANA surgió desde el sector empresarial lanero (Resolución n° 1139, 1994), mientras que el Programa Mohair, además de apoyar mejoras similares, también se justificaba por la importancia de la actividad caprina como principal sustento de miles de familias crianceras.

En Neuquén, en sus inicios, el comité Mohair estuvo compuesto por dos organizaciones y distintas instituciones públicas territoriales, como el INTA (Mueller et al., 2018). "Lo importante de esta etapa fue que la modalidad de acción planteó una dinámica con gran participación de los productores y de representantes de instituciones estatales" (entrevista a excoordinador de LO en Neuquén, 2020). Así, este espacio se convirtió en un ámbito de encuentro para formular proyectos y diseñar estrategias colectivas no sólo vinculadas a lo productivo, sino también a todos los aspectos del desarrollo. En este sentido, se lo utilizó para incidir en otros ámbitos y llegar a más personas con su presencia en eventos provinciales, ferias de intercambio, concursos locales de animales. Al mismo tiempo, se buscó el empoderamiento de las organizaciones caprinas (Mueller et al., 2018).

Todo este recorrido, sumado a un contexto político e institucional de revalorización de la producción llevada adelante por productores de bajo grado de capitalización, generó que, en un encuentro de la Mesa Caprina Nacional, surgiera la idea de crear una Ley Caprina nacional¹. Esta Mesa, conformada en 2004, fue un ámbito plural en el que productores, frigoríficos, comercializadores y autoridades nacionales y provinciales analizaban la situación de la actividad (Michel y Easdale, 2023). En el marco de este espacio, en 2006, primero se creó el Programa Caprino Nacional e inmediatamente, en el mismo año, se creó la Ley Caprina, bajo cuya órbita quedó este Programa.

Ley Caprina a nivel nacional

La ley nacional n° 26.141 para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina fue sancionada y promulgada en 2006 y reglamentada en 2007. En ese mismo año se puso en marcha y generó la adhesión de tres provincias: Neuquén, Río Negro y Chubut. Según se explica en la normativa, 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" (ley n° 26.141, 2006, artículo 1). Esta política se creó en el ámbito de la SAGPyA, actual Ministerio de Economía de la Nación.

La Ley Caprina 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 (ley n° 26.141, 2006, artículo 1).

Esta ley se sostiene desde los fundamentos y funcionamiento de la Ley Ovina, ley n° 25.422, y tiene antecedentes en otras políticas sectoriales, como la Ley Nacional del Tabaco, ley n° 19.800 (Sablich, 2017).

Con el paso de los años, ciertos aspectos se fueron modificando y otros perduraron. Esto fue posible mediante el manual operativo, que es el instrumento con el que se operativizó la Ley Caprina. Por ello, para dar cuenta de estos cambios, mencionaremos una primera etapa desde la reglamentación del régimen hasta el 2012, y una segunda etapa desde el 2012 al 2015, cuando se modifica por primera vez el manual operativo.

La estructura institucional de Ley Caprina está conformada por una Comisión Asesora Técnica (CAT), que es el espacio nacional, federal y representativo de las distintas instituciones vinculadas con la actividad caprina y con los distintos estratos de productores, que se reúne una vez al año. Cuenta con funciones consultivas para la autoridad de aplicación actual, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP). A su vez, este ámbito es el encargado de realizar el seguimiento de la ejecución de los fondos y efectuar recomendaciones que consideren pertinentes para el logro de los objetivos buscados. En la primera etapa de la Ley Caprina (a partir de aquí, también se referirá a la Ley Caprina como “la Ley”), la CAT estuvo integrada por el secretario de la SAGPyA, el coordinador nacional de la Ley, un representante del INTA, uno por el SENASA, uno por el PSA, uno por la Federación Argentina de Municipios, uno por las provincias que adhieran al régimen y dos por los productores de cada provincia adherida (ley n° 26.141, artículo 11, 2006). Asimismo, la Ley estableció la necesidad de un coordinador nacional y de uno provincial.

El financiamiento inicialmente propuesto provino de partidas del presupuesto nacional del Ministerio de Economía y no podía ser inferior a \$ 10.000.000. En la primera etapa, la distribución de los fondos se priorizó i) en las zonas agroecológicas del país en las cuales la actividad caprina fuera importante para el arraigo de la población, ii) los planes de trabajo o proyectos de inversión en los cuales se incrementase la ocupación de mano de obra, y/o iii) en los que las personas físicas titulares de los beneficios se comprometieran a radicarse dentro del establecimiento rural promovido (ley n° 26.141, 2006):

La Ley caprina es parte del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca [actual Ministerio de Economía]; entonces, el Ministerio modifica en función de otros programas que tengan mayor o menor necesidad, y eso modifica el presupuesto para la Ley, va cambiando (entrevista funcionaria nacional del MAGyP, 2017).

El gran problema que vamos teniendo es que Ley Ovina salió del circuito del Ministerio para su aprobación, pero la Ley Caprina, al ser parte del presupuesto del Ministerio, entró en el circuito, con lo cual los proyectos tardan como ocho meses en aprobarse, y al ir modificándose la plata destinada hace más difícil la previsibilidad de qué monto va a haber este año o cuántos proyectos podés ir formulando. La previsibilidad es más complicada (entrevista funcionaria nacional del MAGyP, 2017).

Para la solicitud de fondos, los beneficiarios deben presentar proyectos. La Argentina se caracteriza por su tendencia inflacionaria; por lo tanto, la demora en la asignación de fondos puede comprometer la viabilidad de los proyectos establecidos. Existe el riesgo de que la suma asignada resulte insuficiente para cubrir las necesidades planeadas inicialmente. Esta situación también conduce a una disminución de la confianza por parte de los productores en la Ley y a una falta de motivación (entrevista funcionaria nacional del MAGyP, 2017).

Como dijimos anteriormente, el manual operativo es la herramienta para la operativización de esta política pública. El primer manual operativo fue reglamentado en 2008, luego de distintas reuniones entre la SAGPyA y las provincias de Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Juan, Salta, Catamarca, Chubut y Neuquén. El manual dio cuenta de 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” (Resolución n° 376, 2008). Asimismo, estableció que, a nivel provincial, para la toma de decisiones cada provincia debía conformar un organismo que abordara 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”. Este organismo o espacio se denominó Unidad Ejecutora Provincial (UEP) y

debía estar integrado por la autoridad de aplicación, el coordinador provincial del régimen, instituciones técnicas relacionadas con la actividad caprina como INTA y SENASA, y por representantes de los productores, que debían ser mayoritarios. Los proyectos a financiar debían tener la aprobación de este espacio.

En la primera etapa de la Ley se contaba con financiamiento para el pago de honorarios a técnicos que formularan los proyectos, aunque esos pagos también podían realizarse desde la propia coordinación provincial del régimen o desde los organismos técnicos provinciales. La provincia, a través de la coordinación provincial, enviaba los proyectos aprobados en la UEP a Nación para solicitar los fondos.

En cuanto al uso de los fondos, la ley estableció dos formatos diferentes, conocidos como aportes reintegrables (AR) y aportes no reintegrables (ANR), pero se entiende que la población objetivo mayoritariamente se beneficia con estos últimos:

El 80 % de los proyectos son ANR, son casi todos pequeños productores. Cuesta que tengan la documentación; en la mayoría, recién ahora [2017] están tratando de llevarlos a un sistema más formal, para juntar documentación para expedientes. Son pocos los créditos; la mayoría son para infraestructura predial, compra de animales, obras de agua, de carácter predial. En los foros regionales se debate caprinos y ovinos pero la actividad ovina suele tener más peso, salvo en Cuyo o el norte neuquino, aunque todos presentan ANR. No suele haber perfil de productor capitalizado, quizá alguno en Entre Ríos. (Entrevista funcionaria nacional del MAGyP, 2017).

Como explicamos anteriormente, la Ley Caprina se sostuvo inicialmente desde la Ley Ovina. En 2012 finaliza la primera etapa de la Ley Ovina, y para su renovación se plantean cambios en el manual operativo (Michel y Easdale, 2023). La Ley Caprina acompañó estos cambios modificando también su propio manual operativo.

En aquellos años, la agricultura familiar como movimiento político había tomado un nuevo protagonismo en la agenda pública (Fernández, 2018). Esta tendencia se consolidó con la creación de estructuras dedicadas al desarrollo rural y a la agricultura familiar en 2008, y su posterior fortalecimiento con la elevación de la SAGyP al rango de Ministerio en 2009, así como con el refuerzo del INTA (Lattuada et al., 2015). Así, en el 2012, en esta segunda etapa de la Ley, se reglamentó en el nuevo manual operativo que en el espacio de la CAT se incluiría a un representante de la Secretaría de Agricultura Familiar.

Algo similar ocurrió con la UEP. Además de los representantes de la etapa anterior de la Ley, se debía incluir a un nuevo representante de la Subsecretaría de Agricultura Familiar. También se definió que serían cinco los representantes de los productores caprinos y que debían reflejar los estratos existentes en el territorio provincial y el perfil socioeconómico. Por último, se debía garantizar la participación de los productores de la agricultura familiar mediante la representación de las asociaciones de productores caprinos nucleadas en el Foro Nacional de Agricultura Familiar o en cualquier otra organización que eventualmente los representase (Resolución n° 1053, 2012).

Otra modificación fue la posibilidad de presentar proyectos vía coordinación nacional sin pasar por la UEP provincial (Resolución n° 1053, 2012). Asimismo, en 2013 el Programa Mohair se incorporó a la Ley Caprina, financiado por esta y por aportes de las provincias adheridas (Resolución n° 1104, 2013). En 2022 la política fue revisada nuevamente y renovada por 10 años más.

La Ley Caprina en Neuquén

Previamente a la reglamentación de la Ley Caprina, en Neuquén, encontramos la presencia de los proyectos anteriormente mencionados asociados con la EEA Bariloche y, también, la influencia de la Ley Ovina (ley n° 25422, 2001), a través de la designación de un coordinador técnico; sin embargo, no se había conformado la UEP encargada de la implementación de la Ley Ovina. Se trataba de un técnico que cumplía otras funciones dentro del gobierno de la provincia de Neuquén y al que se le había asignado la tarea de coordinar la Ley Ovina. Siempre la coordinación estuvo ubicada en Zapala, localidad del centro de la provincia y caracterizada

por la confluencia de productores crianceros. Es recién en el año 2007 que Neuquén decide crear una estructura por separado, encargada de llevar adelante los proyectos de la Ley Ovina. Hasta ese momento, los fondos se subejecutaban y eran reasignados a otras provincias.

El excoordinador de la Ley Ovina en Neuquén en el 2007 nos explicó que él primero trabajó en el PSA haciendo evaluación de proyectos *ex ante*.² Desarrollaba un trabajo de terreno en el que llegó a conocer a productores de distintas partes de Neuquén y, sobre todo, sus organizaciones. Entre las más fuertes se encontraban la Asociación de Criadores de Angora del Neuquén (ACAN), la Quiñe Raquizaum y la Asociación de Crianceros Unidos (ACU). Estas cooperativas venían trabajando en conjunto con el INTA y con el Programa Mohair (Entrevista excoordinador de LO en Neuquén, 2020).

El Programa Mohair había provocado un salto tecnológico importante. En pocos años, los productores asociados a través del Programa evolucionaron de una oferta del mohair “al barrer”, o sin clasificar, a una oferta con productos diferenciados y certificados en diferentes calidades (Mueller et al., 2018). A su vez, empezaron a acopiar el pelo y a realizar ventas conjuntas, lo que logró triplicar el precio de venta. Esto causó que los productores empezaran a interesarse por la tecnología y a implementar la esquila preparto, para la cual son necesarios los cobertizos. Por este motivo, se necesitaban programas que financiaran este tipo de tecnologías. El Programa Mohair financiaba aspectos de la esquila y de la genética, pero no de infraestructura:

Porque lograr acopiar el mohair y lograr triplicar el precio de venta en esos años a ellos les cambia: empiezan a realizar reclamos y a ocuparse de cuestiones más relacionadas con la tecnología que durante años se habían estado proponiendo desde INTA, pero que no habían calado. Ese cambio en el ingreso produce cambios grandes en el manejo respecto del mohair. El mohair se les perdía mucho porque hacían esquila postparto. Son áreas ecológicas que tienen arbustos. Cuando la cabra, en plena lactación, va a buscar el forraje que crece protegido por los arbustos, parte de la fibra se queda enganchada en el arbusto y se pierde. Una solución técnica para eso es la esquila preparto. Para ovinos está desarrollada, pero en Neuquén no se conocía mucho. Ellos instalan la esquila preparto y para eso vos necesitás el cobertizo. En esa ganancia que veían de poder juntar el mohair, van a la mejora tecnológica para capturar esa diferencia y al programa de mejora genética que les da un salto en la producción. Con esto mejoran mucho el nivel de producción y llegan al salto de la doble esquila, que es un salto tecnológico. (Entrevista excoordinador de LO en Neuquén, 2020).

El Programa Mohair colaboró en fortalecer las organizaciones instalando espacios de encuentro entre productores y entre productores e instituciones estatales. Así, en muchos espacios de vinculación institucional los productores lograron que se les otorgase una mayor “cantidad de sillas” para contar con más fuerza en las discusiones (Mueller et al., 2018). Esta nueva estructura facilitó a los productores acceder a una mayor cantidad de información, lo que les permitió estar al tanto de la existencia de la Ley Ovina y de su funcionamiento ineficiente.

Respecto de la Ley Ovina, el coordinador de esta política en Neuquén entre 2006 y 2008 narró que la provincia poseía 200.000 cabezas ovinas, lo que era considerado marginal en relación con otras provincias. Por ejemplo, en Río Negro se contabilizaban más de 1,5 millones para el mismo período. Por este motivo, la provincia de Neuquén no había constituido hasta el momento una estructura técnica-administrativa independiente:

Los productores le reclamaban a la provincia que la Ley Ovina no funcionaba. Bueno, ellos tenían mucho interés en que funcionara. Había habido cambio de gobierno, empezaba el gobierno de Kirchner, y había un despliegue hacia las miradas más amplias de organizaciones de productores. La Ley era muy clásica, otorgaba créditos de forma individual. Neuquén tenía tres o cuatro productores de más de 2000 cabezas ovinas, como lo que era común en Río Negro. Era como que no tenía sentido la aplicación de la Ley en el esquema tradicional. (Entrevista excoordinador de LO en Neuquén, 2020).

En 2006 las organizaciones citadas anteriormente tuvieron un encuentro con el Coordinador de Ley Ovina a nivel nacional. La experiencia adquirida en el trabajo con el Programa Mohair y la falta de financiamiento para sus actividades productivas los llevaron a sugerirle al Coordinador la adaptación de la Ley Ovina a las

condiciones de Neuquén. Esta adaptación consistía en entender que la provincia estaba representada mayormente por productores pequeños-medianos y mixtos en cuanto a lo agroproductivo:

Ellos decían: “Mirá, nosotros con el Programa Mohair hemos hecho una buena experiencia, pero tenemos las ovejas además de las cabras y tenemos las vacas. No nos sirven estos programas por especie; por lo tanto, lo que necesitamos es sumar hasta que tengamos un programa más integral. Arrimar los programas que son por especies a todo el pool, a nosotros no nos sirve el esquema de manejo como venía planificado en la Ley”. Esta era una discusión que teníamos con los productores. Nosotros necesitábamos fondos de prefinanciamiento, y la Ley Ovina no tenía para organizaciones. Eran cosas muy específicas. (Entrevista excoordinador de LO en Neuquén, 2020).

Las presiones y pedidos de los distintos grupos de productores se hicieron escuchar, y en 2007 se conformó la UEP de la Ley Ovina en Neuquén como una estructura independiente, con su propio financiamiento. En ese año, la nueva UEP llamó a concurso para coordinador provincial y desde entonces este espacio comenzó a tomar mayor protagonismo y a integrar a distintas instituciones estatales, como el INTA y SENASA. Al respecto, el coordinador comentó:

Lo que hicimos fue que la UEP se reuniera mensualmente. Presentamos los proyectos operativos anuales. El objetivo era ejecutar ese presupuesto y luego aplicarlo a través de proyectos especiales. Romper esa dinámica, que era por cabezas el monto percibido por provincia. Mostrar las potencias, esta perspectiva de tener mayor impacto a través de las organizaciones. Se presentaron proyectos especiales. En esa etapa, eso fue un proceso que se hizo en sintonía con la coordinación nacional. Ellos vieron ese proceso y lo acompañaron. Con ellos se compartió esa mirada, y eso se tradujo en territorio. (Entrevista excoordinador de LO en Neuquén, 2020).

Al poco tiempo de la reestructuración de la UEP ovina se aprobó y reglamentó la Ley Caprina, e inmediatamente después Neuquén adhirió (ley n° 2.549, 2007). En estos primeros años, la Ley Ovina y Caprina a nivel provincial tuvieron estructuras y coordinadores distintos, pero ambas funcionaban en Zapala. Además, eran los mismos productores los beneficiarios de una u otra política.

Rápidamente, Neuquén comenzó a capitalizar los fondos que le correspondían. En la temporada 2008/09, el monto utilizado por Ley Caprina totalizaba \$1.160.000, mientras que para Ley Ovina eran \$248.000. Esto se debió a que el monto se definía en función de las existencias ganaderas, tanto caprinas como ovinas. Por este motivo, la provincia se llevaba la mayor proporción del presupuesto de la caprina. A su vez, por el tipo de productor que caracteriza a Neuquén, más del 90 % de los proyectos correspondían a ANR.

Ante el mayor funcionamiento de estas dos políticas, la provincia le asignó un lugar físico con una secretaria encargada de las labores administrativas. Esto posibilitó que el equipo técnico pudiese realizar visitas al campo y mantener reuniones con las comunidades o Asociaciones de Fomento Rural, dependiendo la zona de la provincia en cuestión. En este sentido, el territorio cobró relevancia una vez que lo institucional físico fue resuelto:

Poder hacer las visitas a los parajes, las reuniones con los productores; y, por ejemplo, se compró un vehículo, tuvo un vehículo propio la Ley, una camioneta para poder desarrollar, desplegar, digamos, las actividades en el territorio y la ampliación de presupuesto. Esas, digamos, fueron las patas para poder funcionar (Entrevista excoordinador de LC en Neuquén, 2020).

En esta segunda etapa, Ley Ovina y Caprina se unificaron en su coordinación y se convocó a un concurso para seleccionar a un coordinador provincial que se hiciera cargo de ambas leyes. Se conformó una sola UEP para tratar tanto el tema caprino como el ovino, con sede en Zapala. Asimismo, los fondos dejaron de estar vinculados a las existencias ganaderas y pasaron a responder a los proyectos presentados. A partir de este cambio, la provincia comenzó a llevarse grandes montos de la Ley. Por ejemplo, en los años 2013 y 2014, recibió el 40 % y el 35 %, respectivamente, del total de los fondos nacionales. Esto generó bastante

disconformidad de algunas de las provincias cuya capacidad de formular proyectos era menor y no llegaban a capitalizar los fondos que les correspondían por cantidad de existencias animales.

Respecto de a quiénes benefician los proyectos y de cómo se constituye el trabajo en el marco de la Ley Caprina, el coordinador actual de Neuquén explicó:

En general, los técnicos ya conocen a los productores de trabajos anteriores y desde ese trabajo previo se formulan los proyectos. También llegan demandas, pero son pocas. Las situaciones de emergencias también direccionan en muchos casos los proyectos. Por ejemplo, con la erupción del volcán Puyehue en el año 2011. (Entrevista coordinador provincial de LC en Neuquén, 2017).

A continuación, presentamos la distribución de los fondos para la Ley Caprina, así como el número de proyectos y los beneficiarios según rubro para el período 2010-2015. El presupuesto total para esos años fue de \$14.928.074, y la mayor parte (99 %) se destinó a aportes no reintegrables.

Gráfico 2

Destino de los fondos en Neuquén según tipo de aporte entre 2010-2015



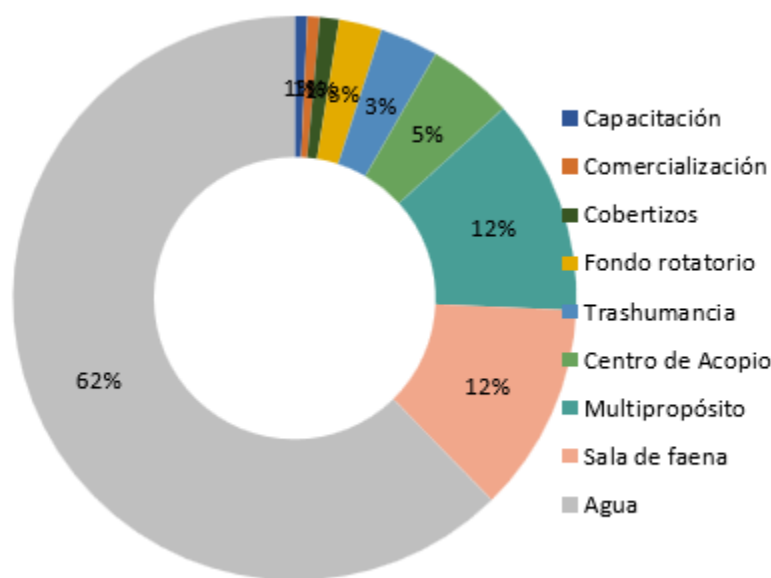
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ley Caprina

Profundizando aún más en este análisis dentro de cada rubro de financiamiento, identificamos aspectos a los que se les destinaron más recursos. El rubro con mayor importancia fue el agua (Gráfico 3). Esto se asocia al período de sequía iniciado en 2007 y que persiste hasta la actualidad. Algunos autores argumentan que ya no se trata simplemente de una sequía que va a finalizar, sino de un cambio de régimen hacia uno más seco (Hurtado et al., 2024). A esto se añadió el efecto de las cenizas del volcán Cautín Puyehue, que provocó una gran mortandad de animales.

De este modo, en esos años la UEP decidió priorizar el tema del agua para mejorar el acceso y su eficiencia de uso. En este tema del agua (62 %) se incluyeron la realización de perforaciones, la instalación de tanques y la compra de mangueras, aspersores, bebederos de animales, entre otros. El segundo rubro fue una sala de faena (12 %) y el tercer rubro con el mismo porcentaje fue denominado Multipropósito, ya que se trata de proyectos que aglomeran en una misma solicitud distintos beneficios: aspectos sanitarios, mejoras genéticas, corrales, alambrados, tijeras de esquila. Asimismo, se puede ver que, al ser ANR la mayoría, beneficia a más de un productor (Gráfico 2). Los 47 proyectos financiados en ese rubro beneficiaron a 2010 productores. Esto muestra la diferencia entre las mejoras de estilo comunitarias y las prediales. Mientras las primeras suelen

cubrir a varias familias o productores, las segundas, que corresponden a créditos, se destinan de forma individual.

Gráfico 3
ANR por categoría entre 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los proyectos de Ley Caprina

Finalmente, el Gráfico 3 muestra que también se financiaron proyectos destinados a la trashumancia. Se trató de dos proyectos que involucraron a 230 familias. Uno fue para el mejoramiento de alojos, que son, en la trashumancia, los espacios de descanso de las familias y animales por la noche; el otro fue un proyecto de emergencia para trasladar a los animales en camiones luego de la explosión del volcán en 2011. Las cenizas dejaron los caminos con pocas posibilidades de ser transitados a pie, y con los camiones se pudo llegar a las veranadas.

El coordinador provincial actual (2018, cuando se realizó la entrevista) se mostró entusiasmado por el funcionamiento de la Ley Caprina y comentó que Neuquén es de las provincias que más proyectos presenta y que ha priorizado los ANR por el tipo de productor que tienen. Para él, los mayores beneficios fueron:

El fortalecimiento de las organizaciones, la apertura de mercados, aumentar la venta conjunta de fibra, acortar la cadena de intermediarios, que redundó en mayores ingresos para los productores. Respecto de la trashumancia, también se incorporaron varios beneficios, como el acondicionamiento de huellas de arreo y canales de comunicación, y se incorporaron camiones en algunas situaciones de emergencia, como forma de traslado de los animales hacia las veranadas. También se pueden ver mejoras tecnológicas, como los cambios en la esquila, de postparto a preparto, maquinaria eléctrica para esquila, bolsones de nylon en vez de arpillera. (Entrevista coordinador de LC en Neuquén, 2018).

Todas las personas entrevistadas coincidieron en que la Ley en Neuquén fue beneficiosa, pero que faltan indicadores que den cuenta de los resultados logrados. Esto implica cierta complejidad. Por un lado, porque existen mejoras que no siempre son del orden de lo cuantitativo. Uno de los ejemplos se da con las mejoras de agua para consumo humano y la dificultad de traducirlo en un indicador productivo. Por el otro, porque cada provincia tiene objetivos muy diferentes y, por lo tanto, establecer un único criterio no sería conveniente.

Específicamente, los distintos entrevistados manifestaron que ayudó a visibilizar a un sector. Entre las principales caracterizaciones, encontramos las siguientes:

Son políticas de promoción productiva y de desarrollo rural. Primero, lograr mejorar el sistema productivo y que el productor tenga mejores ingresos, así el productor se queda en el campo. Mirá, si no hay trabajo genuino y real, se van del campo, y eso tiene un impacto a nivel social bastante importante. Y quizá más en la calidad de vida. No es sólo a nivel productivo sino también a nivel de transformación del producto, porque es agregarle valor a la producción (Entrevista excoordinador de LO en Neuquén, 2020).

Es más que una Ley de fomento productivo; es una ley para el desarrollo territorial rural (Entrevista integrante de UEP Neuquina de INTA, 2018).

Son políticas que definen la cultura de los lugares, son producciones culturales (Entrevista coordinador de LC en Neuquén, 2018).

Todos los entrevistados también coincidieron en que esta política tuvo un impacto positivo para la familia rural, y sus respuestas se asocian con los presupuestos de la concepción del desarrollo rural en el que se intenta incluir una mirada más integral y multidimensional de la producción. Sin embargo, en el presente análisis no encontramos asociaciones de esta política con otros sectores, otras problemáticas o su inserción en un marco más amplio de políticas públicas para el sector que permita un cambio en la histórica estructura de desigualdad en la que se insertan. En este sentido, no localizamos cambios en la actual concentración de la tierra o en el aumento de la participación de estos actores en la producción nacional (Soverna, 2016), demandas históricas de este sector hacia el Estado.

Reflexiones finales

El recorrido realizado tuvo por objetivo reponer el proceso de creación de la Ley Caprina, así como entender sus actores, funcionamiento y capacidad de acción para el sector caprino en relación con un nuevo modelo de desarrollo rural iniciado en 2003. Observamos la relevancia de la actividad caprina en Neuquén a nivel social, cultural y económico que, en conjunto con un contexto nacional de reivindicación de la agricultura familiar, logró que el sector pudiera disputar espacios de poder dentro del mismo Estado y ser reconocido como sujeto del desarrollo. Observamos que la Ley se sustentó en otras políticas públicas sectoriales y programas de desarrollo, mientras que los espacios participativos y democráticos, como las Mesas Caprinas Nacionales anteriores a la reglamentación de la Ley, desempeñaron un papel fundamental en su origen. Posteriormente, una vez que la Ley fue implementada, las instancias como la CAT y la UEP contribuyeron significativamente a generar cambios en el funcionamiento del régimen, así como a la definición en la priorización de las problemáticas a abordar por la Ley.

Esta política reflejó los cambios iniciados luego del 2003 en la concepción del modelo de desarrollo, marcando una clara distinción respecto de los programas previamente implementados de orientación neoliberal, como el Programa Mohair o los proyectos de la EEA Bariloche, que se centraban en mejorar los rendimientos y la productividad. En contraste, la Ley Caprina adoptó una perspectiva más integral de la producción al financiar una variedad de aspectos, que van desde la construcción de una sala de faena hasta el fortalecimiento de las organizaciones, la implementación de cobertizos y el apoyo a la trashumancia.

También evidenciamos que la mayor parte de los fondos se asignó a mejorar el acceso de los productores al agua. Entendemos que el agua es indispensable para mejorar la calidad de vida de las personas, frenar la migración rural y sostener la producción. Su priorización se dio en un contexto de intensificación de las sequías en la región. En este sentido, reconocemos el valor de la política en el intento de resolver problemáticas estructurales y la flexibilidad para cubrir situaciones de emergencia, pero también destacamos que esa asignación pone de manifiesto la crisis ambiental y climática, así como la falta de políticas específicas para su mitigación a nivel nacional como provincial. Es importante considerar si esa asignación de fondos fue una respuesta a una emergencia o una genuina intención de promover la inclusión social. Situación similar se dio

con los proyectos destinados a la trashumancia implementados a partir de la erupción del volcán Caulle Puyehue.

Por otro lado, resulta interesante observar que pequeñas medidas, como los proyectos iniciales de la EEA Bariloche, se transformaron en una compleja red de políticas específicas diseñadas para el sector caprino durante el período analizado, lo que contrarrestaba la histórica falta de atención a este sector, especialmente en Neuquén. Desde el Programa Mohair hasta la instauración de la denominación de origen del chivito criollo, la Ley Caprina y, posteriormente, la legislación provincial sobre la preservación de las huellas de arreo de la trashumancia en Neuquén (ley n° 3016, 2016). Estas medidas muestran la intención del Estado nacional y del provincial de abordar los desafíos y potencialidades de la actividad caprina en la región desde distintas dimensiones, así como de fortalecer su institucionalidad. Asimismo, observamos que las políticas de desarrollo rural, por un lado, acompañaron los cambios en el modelo de desarrollo con la visibilización y fortalecimiento del sector de la agricultura familiar en las últimas décadas y, específicamente de la actividad caprina y el sujeto social asociado; y, por otro, no lograron revertir la real condición de desigualdad del sector. A la luz de esta situación, y considerando el precedente de políticas sectoriales de larga data que tampoco han logrado revertir el régimen de acumulación (Sablich, 2017; Villarreal, 2018), se subraya la urgencia de avanzar hacia la implementación de programas integrales con impacto en el territorio. Estos programas deben trascender lo meramente sectorial y abordar, además de aspectos productivos, una amplia gama de problemáticas que afectan a las comunidades rurales relacionadas con el hábitat rural.

Referencias

- Bandieri, S., Favaro, O. y Morinelli, M. (1993). *Historia del Neuquén*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Bendini, M., Tsakoumagkos, P. y Nogués, C. (2005). Los crianceros trashumantes en Neuquén. En M. Bendini y C. Alemany (Eds.). *Crianceros y chacareros en la Patagonia* (pp. 23-40). Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- Bendini, M. y Steimbregger, N. (2013). Territorialidad campesina en el sur de Argentina. Cambios productivos y laborales como formas de resistencia. *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, 4, 25-44.
- Blanco, G. (2008). La disputa por la tierra en la Patagonia norte. Ganadería, turismo y apropiación de recursos naturales en Neuquén a lo largo del siglo XX. *Revista Páginas*, 1(2), 124-149.
- Argentina. Dirección Provincial de Estadística y Censos. (2019). Provincia de Neuquén.
- Easdale, M. H., Aguiar, M. R. y Paz, R. (2016). A social–ecological network analysis of Argentinean Andes transhumant pastoralism. *Regional Environmental Change*, 16(8), 2243-2252.
- Hurtado, S., Michel, C. L., Fernández, M., Calianno, M. y Easdale, M. (2024). Coping or adapting strategies? The importance of distinguishing between climatic shift and drought events for proper management of the pastoral systems in Northern Patagonia. *Natural Hazards*. <https://doi.org/10.1007/s11069-024-06482-8>
- Favaro, O. (2005). El modelo productivo de provincia y la política neuquina. En O. Favaro (Coord.), *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina* (pp. 271-305). Buenos Aires: La Colmena.
- Feliu, P. (2016). La implementación de programas sociales. Aspectos subjetivos del poder. En *Actas publicadas*. Universidad Nacional de La Plata. https://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, 219-241.
- Harvey, D. (2003). *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*. Madrid: Akal.
- INTA (1993). *Situación de los medianos y pequeños productores rurales de las regiones extra-pampeanas: diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires: mimeo.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Teseo-Universidad Abierta Interamericana.
- Manzanal, M. (2009). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. En J. Almeida y J. Dessimon Machado (Eds.), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento* (pp. 10-55). Porto Alegre: e-book.
- 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). *Eutopía*, 6, 11-24.
- Michel, C. L. y Easdale, M. H. (2023). Desarrollo y política pública en Argentina: el caso de Ley Ovina en Río Negro. *Estudios Rurales*, 13(28), 1-17.

- Mueller, J. P., Taddeo, H. R., Abad, M. I., Debenedetti, S., (2018). Revisión sobre el origen y el desarrollo de la producción de caprinos de Angora en Argentina. *Revista de Investigaciones Agropecuarias*, 44(3), 286-300.
- Murmis, M. (1993). Algunos temas para la discusión de la sociología rural latinoamericana: reestructuración, desestructuración y problemas de excluidos e incluidos. *Ruralia*, 5, 43-68.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Padín, N. (2019). El hombre es tierra que anda. Los crianceros trashumantes del Alto Neuquén en perspectiva histórica, siglos XIX-XX. *Estudios Digital*, 41, 129-153.
- Sablich, J. (2017). El Proyecto del Área Tabacalera Correntina. Concepto de desarrollo y política pública. En M. Patroullieau, W. Mioni y C. Aranguren (Eds.), *Políticas públicas en la ruralidad argentina* (pp. 165-182). Buenos Aires: INTA.
- Schiavoni, G. (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina. En M. Manzanal y G. Neiman (Comps.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos* (pp. 43-60). Buenos Aires: Ciccus.
- Soverna, S. (2016). Políticas de desarrollo rural en Argentina. En P. Tsakoumagkos (Coord.), *Problemas actuales del agro argentino* (pp. 435-461). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Taraborrelli, D. (2017). Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015. *Estudios Sociales del Estado*, 3(5), 164-188.
- Villarreal, F. (2018). La inclusión de la Agricultura Familiar. Discusión de su uso en programas de desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*, 19(41), e091.

Fuentes

- Ley n° 26141 (2006). *Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- Ley n° 3016 (2016). *Ley provincial neuquina de trashumancia*.
- Resolución n° 1053 (2012). *Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina. Manual Operativo*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Resolución n° 1104. (2013). *Programa para el Mejoramiento de la Producción y Calidad del Mohair*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Resolución n° 1139 (1994). *Programa para la asistencia del mejoramiento de la calidad de la lana (PROLANA)*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- Resolución n° 376 (2008). *Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina. Manual Operativo*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- Resolución n° 351 (2000). *Programa para el Mejoramiento de la Producción y Calidad del Mohair*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Notas

1 Otra de las estrategias destacables para revalorizar la producción caprina fue la creación de la Denominación de Origen del Chivito Criollo del Norte Neuquino. Si bien las gestiones para posicionar este producto en el mercado nacional e internacional comenzaron en el 2005, recién en el 2010 se oficializó; fue el primer alimento de la Argentina

en recibir esa denominación. Estos productos llevan consigo características propias del sistema, que los diferencian de otros similares: la cría de cabra criolla neuquina, la trashumancia, el pastoreo extensivo sobre pastizales naturales, el manejo estacional de los piños y el vínculo entre los crianceros y sus animales (MAGyP, 2018). Así, la carne caprina, la forma de producción y el circuito trashumante de Neuquén comenzaban su revalorización en conjunto con la creación de Ley Caprina.

2 Las evaluaciones ex ante son aquellas que se realizan previamente a la aprobación de un proyecto. El PSA tenía técnicos encargados de ir a los campos de los productores que habían presentado proyectos a ser financiados por este Programa. Si la evaluación en terreno era positiva, se financiaba el proyecto.