

Políticas públicas en el territorio: Ley Nacional 25422 para la recuperación de la ganadería ovina. Su contribución al desarrollo local en el Partido de Rauch, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Diego Boyezuk, Guillermo Hang y Ramón Cieza

Resumen

El sector ovino argentino muestra una rica trayectoria, siendo fundamental en el poblamiento de la Pampa Húmeda y motor de la economía agro-exportadora de fines del siglo XIX y principios del XX. El progreso bovino y la incipiente agriculturización pampeana generaron un corrimiento de la actividad hacia la Patagonia transformándose en el eje productivo-poblacional de este territorio. Tras una estabilidad en los años '50-'70, factores globales como la aparición de las fibras sintéticas, el descenso de los precios internacionales de las lanas y el neoliberalismo de los '80 y '90 condenaron al sector. En este escenario de profunda crisis y de despoblamiento rural, en el año 2003 se implementa la Ley Nacional 25422 para la recuperación de la ganadería ovina. Este instrumento brinda apoyo económico a productores, emprendimientos asociativos, cooperativas, entre otros, estimulando la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos permitiendo su sostenibilidad, manteniendo e incrementando las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural. El trabajo de investigación tiene por objeto contribuir al análisis de las políticas públicas y su anclaje territorial a partir del estudio de la Ley Ovina y sus aportes al desarrollo rural en el partido de Rauch en la provincia de Buenos Aires. El estudio de caso fue el abordaje

metodológico elegido, utilizándose para la recolección de datos técnicas cualitativas. Del análisis de los resultados se concluye que si bien la Ley Ovina como política pública sectorial contribuyó al desarrollo de la actividad en Rauch al haber promovido ámbitos locales de participación sectorial, cursos, capacitaciones y beneficios crediticios entre otros, la escasa cohesión con el Plan Estratégico municipal como acción local de intervención territorial ha limitado su mayor expresión como política pública de desarrollo rural en lo que respecta particularmente a la generación de empleo y arraigo rural.

Introducción

Las políticas públicas y el desarrollo territorial representan dos temáticas que en las últimas décadas se han posicionado en un lugar relevante dentro de los debates académicos de las ciencias sociales latinoamericanas vinculadas a la realidad rural. Esta ocurrencia no es casual y se produce en un contexto de continuos cambios y transformaciones que involucra a los diferentes actores que le dan sentido al territorio. De este modo, el análisis de políticas públicas pone de relieve la intrincada red de actores que intervienen en los distintos momentos de su ciclo de acción, moldeándolo a partir del poder, las influencias y preferencias, intereses y objetivos particulares que se ponen en juego en un espacio institucional que no es neutral.

El presente trabajo, tiene por objeto contribuir al análisis de las políticas públicas y su anclaje territorial a partir del estudio de la Ley nacional 25422 para la recuperación de la ganadería ovina y sus aportes al desarrollo rural en el partido de Rauch de la provincia de Buenos Aires. Esta política pública de alcance nacional fue gestada durante la década del '90 en un contexto político-económico de corte neoliberal y promulgada en 2001, año de profunda crisis institucional y consecuentemente socio-económica. Su puesta en marcha, recién en 2003, tuvo vientos favorables desde un Estado que buscaba recuperar la presencia en la escena nacional y que intentaba, desde el enfoque territorial, transformar los paradigmas de intervención. Como instrumento de las políticas de Desarrollo Rural de la Nación, tiene como finalidad la recuperación de una actividad con fuerte trayectoria y acervo histórico, no solo desde lo productivo sino también socio-cultural, particularmente en la provincia de Buenos Aires. La Ley Ovina, como se la conoce, a partir de su sanción y

adhesión por parte de la provincia, ha sentando las bases para el desarrollo y ejecución de diferentes acciones que, como lo expresa su Artículo 1º, puedan promover: “la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos que permita su sostenibilidad a través del tiempo y consecuentemente, permita mantener e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural” (Ley 25422).

Desde mediados del siglo pasado la población rural ha perdido peso relativo a nivel demográfico en la Argentina (Barsky y Gelman, 2009). El despoblamiento rural es un fenómeno generalizado a nivel provincial, más allá de la marcada heterogeneidad de las estructuras productivas y los sectores agropecuarios. Como proceso global se produce simultáneamente con un asimétrico crecimiento de la producción agrícola y con una reducción de la población económicamente activa del sector, indicando que la población rural debió haber encontrado dificultades para conseguir ocupación en el sector productivo más estrechamente relacionado con ella (Quintar y Gratto, 1987). En efecto, un conjunto de factores entre los que se destacan la producción extensiva de la región pampeana, los cambios tecnológicos y organizativos que se dieron en la agricultura, la transferencia del excedente económico a los centros ciudadanos y el proceso de industrialización que demandó trabajadores deteriorando las economías del interior, confluyeron para gestar un modelo de crecimiento que expulsa mano de obra de las áreas rurales proponiendo un país predominantemente urbano aunque con una fuerte base económica ligada al agro de escala (Stratta Fernández y Ríos Carmenado, 2010). Esto no solo produjo el desarraigo de infinidad de familias de su entorno con la consecuente re-localización citadina y la paulatina pérdida de saberes culturales, sino también modificó la realidad territorial acentuando progresivamente los procesos de acumulación y usufructo de la tierra (Balsa, 2006). Frente a este inexorable orden urge repensar el desarrollo rural desde un enfoque territorial, en el cual el Estado ha de jugar un rol protagónico a partir de su intervención. Como instrumentos de intervención las políticas públicas, en esencia, intentan impactar sobre un aspecto de la realidad en el cual el Estado se propone incidir (Zeller, 2007). Aquellas, que se encuentran enmarcadas en el desarrollo rural, trascienden en contextos socioculturales diversos que le imprimen a esa realidad una singular especificidad que no puede ni debe ser soslayada. En efecto el despoblamiento, el desarraigo y éxodo rural muestran

en cada territorio improntas locales que deben ser entendidas y atendidas de manera particular.

La Cuenca Deprimida del río Salado en la provincia de Buenos Aires históricamente ha sido el área menos densamente poblada de la región pampeana debido a su marcada ligazón con la ganadería extensiva como actividad predominante. Si bien se detectan en su interior centros urbanos de relevancia, muchos de los pueblos muestran índices de crecimiento demográficos muy bajos observándose una disminución manifiesta de la población que habita la ruralidad dispersa. El partido de Rauch es un buen ejemplo de esta realidad. Para el Censo Nacional del 2001 ostentaba una población de 14.434 habitantes que representaba el 0,10% del total provincial, siendo el 79,6% urbana y el 20,4% rural dispersa. Los datos del Censo 2010 arrojan valores que marcan para este municipio un crecimiento del 5,1% con una población total de 15.176 estimándose que el 88% vive en el ejido urbano y el 12% en la ruralidad dispersa. El diseño de políticas públicas que contribuyan al arraigo de familias y promuevan su desarrollo en el medio rural resulta un desafío. Particularmente en Rauch, a partir de la vigencia de la Ley Ovina, han emergido diversas acciones en esta dirección. El estímulo de actividades como la crianza ovina requiere como condición la residencia y presencia diaria del productor en el predio, profundizando su vínculo con lo rural y contribuyendo con el proceso de identidad cultural que sostiene el arraigo, círculo virtuoso de territorialización. No obstante, en la región la actividad ovina no es relevante encontrándose atomizada complementando otras actividades ganaderas o simplemente satisfaciendo el autoconsumo de productores familiares, muchos de los cuales son asalariados rurales. El grado de informalidad de cada uno de los eslabones de la cadena agroalimentaria es considerable, por lo que su vulnerabilidad frente a otras actividades es alta.

A partir de lo expuesto surgen algunos interrogantes que guían la hipótesis propuesta de investigación.

¿Cómo puede una política pública sectorial como la Ley Ovina lograr contribuir al desarrollo local?

¿Quiénes y de qué manera definen las estrategias de anclaje territorial de las políticas públicas?

¿Cuáles son los alcances y limitaciones que tiene esta política pública de desarrollo rural en los territorios en crisis?

En consecuencia, el presente trabajo de investigación sostiene como hipótesis que la *Ley Nacional 25422 para la recuperación de la ganadería ovina* como política pública ha contribuido con el desarrollo local en el partido de Rauch al haber promovido la adecuación y modernización de los sistemas socio-productivos ovinos permitiendo la re-valorización de la actividad con el fin de mantener y generar fuentes de trabajo y arraigo rural.

Objetivo general

Contribuir al análisis de las políticas públicas desde un enfoque territorial tomando como estudio de caso la Ley Nacional 25422 para la recuperación de la ganadería ovina y sus contribuciones al desarrollo local del partido de Rauch.

Objetivos específicos

1. Analizar el ciclo de acción de la Ley Ovina desde un enfoque territorial.
2. Analizar el rol de los actores que intervienen en los diferentes momentos del ciclo de acción de la Ley Ovina.
3. Determinar los alcances y las limitaciones que ha presentado la Ley Ovina como política pública de desarrollo rural en el partido de Rauch.
4. Estudiar las transformaciones que se observan en los sistemas de producción ovina del partido de Rauch desde la vigencia de la Ley Ovina.
5. Analizar las contribuciones de la Ley Ovina al desarrollo territorial rural de Rauch.

Metodología

El presente trabajo fue abordado con un enfoque metodológico cualitativo que permitió capturar la naturaleza, complejidad y especificidad de las conductas sociales (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). Se optó por el estudio de caso como estrategia o diseño de investigación (Stake 1994 en Marradi, Archenti y Piovani, 2007), manteniendo una lógica de investigación flexible que permitió replanteamientos metodológicos y analíticos durante el desarrollo del trabajo de campo (Neiman y Quaranta, 2006).

El enfoque de redes de políticas públicas como visión integradora junto al institucionalismo centrado en el rol de los actores propuesto por Zurbriggen

(2006) y el desarrollo territorial rural abordado por Sili (2005), fueron las claves dialécticas que forjaron el marco teórico junto a otros autores como Sunkel y Paz (1970), Martínez Nogueira (1995), Schejtman y Berdegue (2004), Zeller (2007), Bozzano (2009), Boisier (2012), contribuyendo al entendimiento del ciclo de acción de las políticas públicas como construcciones sociales.

Dar cuenta de la dilatada trayectoria del sector ovino en el agro nacional a través de autores como Giberti (1974), Sabato (2009), Barsky y Gelman (2009), entre otros, resultó imperioso para comprender las razones que justificaron la promulgación, implementación y prórroga de la Ley Ovina.

Fue necesario, por ser el objeto de estudio, el conocimiento cabal de la Ley Ovina, para abordar el Programa Ovino de la Provincia de Buenos Aires como andamiaje de todas las acciones que se llevan a cabo a nivel de los diferentes distritos territoriales de la provincia.

Para la descripción del contexto, un marco de referencia censal y otras fuentes secundarias de información sirvieron de andamiaje al tiempo que avanzaba la investigación. Se recurrió a censos poblacionales (CN 2001 y 2010) y agropecuarios (CNA 1988 y 2002), diferentes tipos de registros locales como el Plan de Desarrollo Estratégico del partido de Rauch (Municipalidad de Rauch-UNLP, 2001), mapas rurales y publicaciones agropecuarias de la región, buscando caracterizar demográfica y productivamente el terreno.

El trabajo de campo se realizó en dos fases. La primera de ellas, exploratoria y descriptiva, utilizó como técnica de recolección de datos la entrevista a informantes calificados locales. La segunda utilizó diversas técnicas cualitativas para el relevamiento de datos como la entrevista semi-estructurada en el caso de actores institucionales y el cuestionario, la entrevista grupal, la entrevista semi-estructurada y la historia de vida en el caso de los actores productivos del sector ovino (Valles, 1997; Marradi, Archenti y Piovani, 2007). Como referencia de los tipos sociales agrarios se recurrió a los trabajos de Caracciolo de Basco (1981) y Cittadini, Manchado y Mosciaro (1990).

Una vez apropiada toda la información relevada en el terreno se procedió a transcribir, sistematizar y analizar todas las entrevistas teniendo las políticas públicas y el desarrollo territorial rural como matriz teórica de ajuste y los objetivos planteados en el trabajo como horizonte, buscando validar o refutar la hipótesis general propuesta.

Resultados y conclusiones

La Ley Ovina, a diferencia de otras políticas compensatorias surgidas en los años '90, deviene como respuesta a las propias demandas de un sector, cuya profunda crisis puso en vilo el “equilibrio territorial” que sustentaban los poderes hegemónicos representados por los latifundios laneros y empresas exportadoras patagónicas. En este sentido, el diseño de la política y su operatividad, al menos en un principio, estuvo al pie de los designios neoliberales imperantes de entonces, no obstante, el condimento social estuvo presente en su hechura, dando luz verde a su aceptación como instrumento.

La necesidad y urgencia de promulgación hizo que otros territorios no patagónicos con sus actores y realidades sectoriales a cuestas ingresaran a la “arena” política, jugando un juego cuyas reglas institucionales, con el correr del tiempo, fueron modeladas por los propios actores y la única verdad, que es la realidad.

El Programa Ovino de la Provincia de Buenos Aires es el ejemplo concreto de lo expuesto. Inmerso en un territorio cuya diversidad y fragmentación construye un debate continuo entre agronegocios, poderes inmobiliarios y la agricultura familiar, ha podido constituirse como un actor público institucional clave, mediador en el proceso de la política pública, capaz de desestructurar la naturalizada estructura de la Ley emanada por coordinación nacional, y posteriormente reestructurar, a partir del conocimiento del territorio, dispositivos y estrategias de anclaje local. A pesar de esto, es claro que para enraizar se requiere un suelo fértil, en este sentido el rol y protagonismo de los gobiernos municipales se torna una condición insoslayable para lograr los frutos esperados.

El municipio de Rauch puso en debate su modelo de desarrollo para ingresar al nuevo milenio. El Plan Estratégico de Rauch diseñado en conjunto con la Universidad Nacional de La Plata en 2002, brindó el sustento territorial necesario para la implementación de diversos lineamientos, programas y proyectos que contribuirían con el desarrollo del municipio.

Frente a esta oportunidad que otorgaba el territorio y la complicidad que ofrecía la reciente promulgación de la Ley Ovina, actores locales comprometidos políticamente con el proyecto de desarrollo, vislumbraron la potencialidad de la decadente pero tradicional producción ovina, promoviéndose en 2003 la Mesa Ovina Local.

La Ley Ovina, a través del Programa provincial encontró su anclaje en la Mesa Ovina Local. Más allá de sus desavenencias con el poder político local

asentadas en la falta de interés por la problemática del sector, supo consolidarse como el actor que ha llevado adelante cada una de las acciones que han contribuido con el desarrollo del sector. Se destacan los numerosos proyectos productivos que incrementaron el stock ovino del partido y promovieron mejoras prediales en diferentes establecimientos con la consecuente generación de trabajo y demanda de mano de obra local, la conformación del Grupo de Extensión Ovina Rauch, convertido en el motor de la Mesa, a partir del cual se produjo la incorporación de innovaciones tecnológicas en los sistemas de producción y que tuvo una expansiva adhesión en muchos otros productores ovinos del territorio. Junto con otro importante actor local como el Centro para la Producción Total N° 5 de Miranda se llevaron a cabo jornadas de difusión de la Ley, talleres de hilado artesanal y telar como también cursos de elaboración de chacinados y salazones de carne ovina, todos gratuitos y destinados no solo a productores y actores vinculados a la cadena del sector, sino abierto a la comunidad, integrando y rompiendo con la eterna dicotomía de lo rural y lo urbano.

En cuanto a los asistentes a la Mesa Ovina, los resultados muestran una marcada homogeneidad en el tipo social representado. Productores familiares de tipo capitalizados que gracias a su cohesión, membresía y pertenencia concretaron actividades comerciales conjuntas, que si bien su continuidad se ha visto comprometida, la experiencia representa un paso adelante en los procesos asociativos. Como tenedores de ovejas estos tipos sociales no distan mucho de aquellos que no recurren a la Mesa ni a los beneficios de la Ley y que en gran número coexisten en el territorio, reafirmando que esa condición, la de ser ovejeros, no proviene de una oportunidad de negocio, sino de una cultura de centenaria trayectoria que asegura su proyección.

Si bien la escasa cohesión de la Ley Ovina con el Plan Estratégico municipal ha limitado su mayor expresión como política pública de desarrollo rural en lo que respecta particularmente a la generación de empleo y arraigo rural, a grandes rasgos estas precedentes consideraciones estarían confirmando la hipótesis planteada en éste trabajo, ya que en buena medida la Ley Ovina en Rauch contribuyó a re-valorizar la actividad ovina a partir de la institucionalización de un proceso organizativo local, permitiendo de manera discreta adecuar y modernizar un número acotado de sistemas socio-productivos ovinos locales convirtiéndolos en una “*muestra*” capaz de mantener y

generar trabajo tanto rural como urbano. Ahora bien, en cuanto a la generación de arraigo rural como lucha contra el despoblamiento, resulta grande como objetivo, considerando la intrincada profundidad conceptual de esta temática y la limitación endógena de una política pública sectorial.

No obstante, esta dificultad propone viejos y nuevos caminos para desandar, que invitan a seguir reflexionando acerca del diseño de las políticas públicas, su ciclo de acción y anclaje; el rol de los actores locales públicos y privados en relación a su participación y compromiso; y los nuevos paradigmas de desarrollo rural que sostengan al territorio como sujeto.

Bibliografía

- Balsa, J. (2006). El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense 1937-1988. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2009). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Boisier, S. (2012). *Reflexiones sobre los procesos territoriales en el siglo XXI*. Editorial Académica Española.
- Bozzano, H. (2009). *Territorios posibles, procesos, lugres y actores*. Buenos Aires: Lumiere.
- Caracciolo de Basco, M. (1981). *Esquema conceptual y metodológico para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios con énfasis en el minifundio*. Servicio Nacional de Economía y Sociología Rural. Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación.
- Cittadini, R., Manchado, J. y Mosciaro, M. (1990). *Las formas de organización social de la producción: Marco conceptual y operativo*. Área de Economía y Sociología Rural. Unidad Integrada INTA – FCA.
- Giberti, H. (1974). *Historia económica de la ganadería argentina*. Buenos Aires: Solar / Hachette.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovvani, J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emece.
- Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de http://www.academia.edu/11915294/ANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_Mart%C3%ADnez_Nogueira

- Programa Ovino de la Provincia de Buenos Aires (2012). Breves Consideraciones sobre la Implementación de la Ley Ovina Argentina en la Provincia de Buenos Aires. <http://www.programaovino.gba.gov.ar>.
- Municipalidad de Rauch; Universidad Nacional de la Plata (2001) Rauch Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo. Dirección de Asuntos Municipales, Secretaría de Extensión Universitaria. Universidad Nacional de la Plata. CD.
- Neiman, G.; Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (Comp.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-234). Buenos Aires: Gedisa.
- Quintar, A., Gratto, F. (1987). *Despoblamiento rural y cambios recientes en los procesos de urbanización regional*. Buenos Aires: CEPAL (Documento de Trabajo N° 25). Recuperado de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/22440/25%20tapa%20portada%20indice.pdf>.
- Sabato, H. (1989). *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar 1850-1890*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Schejtman, A. y Berdegue, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago: RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArdumen.pdf.
- Sili, M. (2005). *La Argentina Rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Stratta Fernández, R. y Ríos Carmenado, I. (2010). Transformaciones agrícolas y despoblamiento en las comunidades rurales de la pampa húmeda Argentina. *Estudios Geográficos*, LXXI(268), 235-265. Recuperado de <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/view/308/307>.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI Editores. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1604/S33098I59S1_es.pdf?sequence=1.
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Zeller, N. (2007). *Políticas Públicas. Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*. Buenos Aires: Dirección de

Investigaciones. Instituto Nacional de la Administración Pública.
Subsecretaría de Gestión Pública.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83. Recuperado de http://www.revistacienciapolitica.cl/rp/wp-content/uploads/2013/09/04_vol_26_1.pdf.