

## Ovejas, territorio y políticas públicas en la Patagonia

**Fernando R. Coronato** (Centro Nacional Patagónico, CENPAT-CONICET)

### Resumen

Se presenta una periodización de la relación entre la ganadería ovina en la Patagonia y las políticas públicas sobre ovejas y tierras desde un abordaje con componentes agronómicos: 1) el boom ovino inicial, 2) las primeras señales de alerta, 3) la creciente intervención estatal y la ocupación plena del territorio, 4) el estancamiento y la crisis. En la actualidad, una batería de instituciones, estudios y programas, públicos y privados, no han bastado para resolver la crisis del sector ovino. Se plantea que -más que sectorial- la crisis es socio-ambiental y gira en torno a la desertificación, cuyas causas profundas se remontan a errores agronómicos y políticos cometidos en el período inicial de la conformación del territorio.

**Palabras claves:** colonización; agronomía; desertificación; región

### *Sheep, territory and public policies in Patagonia*

#### Abstract

*We present a periodization of the relationship between the sheep farming in Patagonia and public policies on land and sheep from a view with agronomic components: 1) the initial boom of sheep farming, 2) the early warning signs, 3) the increasing state intervention and the full occupation of the territory, 4) stagnation and crisis. At present, a set of institutions, studies and public and private programs have not been enough to solve the crisis in the sheep sector. We propose that -rather than sectorial- the crisis is socio-environmental and revolves around desertification, whose causes go back to agronomic and political mistakes made in the initial period of the organization of the territory.*

**Keywords:** colonization; agronomy; desertification; region

### Introducción

En la segunda mitad del siglo XIX, cuando Europa requería más materias primas para sostener su industrialización -que a su vez producía un excedente demográfico- los países del Cono Sur se incorporaron a ese sistema globalizado como proveedores de insumos básicos y como receptores de inmigrantes y capitales. La Argentina, que por entonces estaba en plena organización interna, entró de lleno en ese esquema de división internacional del trabajo y a él adaptó su desarrollo interno, creando especificidades regionales que por largo tiempo modelaron al país. Incluso, podría decirse que la “Campaña al Desierto” respondía al mismo proceso supranacional de expansión de las fronteras agrícolas en zonas templadas.

Así, una vez que los pueblos originarios fueron desarticulados o diezmados por el Estado Nacional a través del ejército, la Patagonia fue colonizada a partir de los años 1880 por la introducción masiva de ovinos por el norte y el sur, provenientes de la Pampa Húmeda y de las islas Malvinas respectivamente. La división nacional del trabajo requería que la fértil llanura pampeana se consagrara al cultivo de cereales y a los bovinos de razas inglesas, mientras que la Patagonia debía recibir a las ovejas que expulsaban la Pampa y las Malvinas. En estas vastas estepas sólo las ovejas y las cabras prosperaban aceptablemente a pesar de los predadores, fueran éstos animales (pumas) o humanos (tribus remanentes).

El ovino fue la herramienta utilizada por el gobierno para tomar posesión efectiva del territorio que acababa de arrebatar a los nativos y que quería ocupar rápidamente, pues era también pretendido por Chile. Asimismo, el ovino fue el medio de establecimiento individual, aun cuando las compañías laneras también lo emplearon ampliamente. El Estado trató de asegurar la reciente adquisición territorial mediante una legislación *ad hoc*, más optimista que realista, y demasiado pronto burlada. Esta legislación concebida bajo la ideología de la empresa privada y aplicada sobre casi un millón de kilómetros cuadrados resultó en la construcción de un paisaje marcado sobre todo por latifundios de varios miles de hectáreas.

Si bien es cierto que los pastizales patagónicos sólo soportan cargas animales bajas (como máximo un ovino por hectárea), también es cierto que el sistema ganadero que se instauró en toda la región no favoreció para nada cualquier intento de intensificación, ni en la producción ovina ni en el poblamiento. Resultado de esto es un vacío demográfico tan extremo que la región en su conjunto recién superó el umbral de un hab/Km<sup>2</sup> después de 1970, es decir más de 80 años después del inicio de la colonización y 20 años después del máximo de efectivos ovinos, 22 millones hacia 1950.

### **Análisis diacrónico**

Para comprender mejor el rol de las políticas implementadas en la Patagonia desde el comienzo de su ocupación hay que considerar que el estatus político de la región (los territorios nacionales, creados en 1884) era prácticamente el de una colonia interior. Los habitantes de los territorios tenían derechos políticos disminuidos, lo que los convertía en ciudadanos de segunda clase. No elegían a sus gobernadores, sino que éstos eran designados por el poder central, a más de mil kilómetros de distancia. Los gobernadores eran meros delegados que aplicaban una legislación concebida muy lejos de la realidad que debía regular y, en todo caso, por legisladores tan alejados como ella. Al comienzo, la desconexión entre los poderes públicos y los nuevos territorios era total. Baste decir que en 1878, la Ley 947 (llamada Ley del Empréstito) autorizaba al gobierno a financiar la campaña militar del año siguiente mediante la venta de las tierras que iban a ser conquistadas. Es decir que la especulación por la tierra empezó aún antes de poner el pie sobre ella.

Un ejemplo más duradero del alejamiento entre la legislación y la realidad es la imposición, en 1882, de un catastro en damero de cuadrados de 2500 hectáreas, muy aplicable en la llanura pampeana, de relieve y acuíferos subterráneos homogéneos, pero muy inadecuado para la heterogénea Patagonia. Al comienzo de la ocupación del territorio, antes que los

alambrados se densificaran, la condición de campos abiertos permitía sobrellevar las falencias agronómicas de las parcelas restringidas. Danckwerts et al. (1993) explican que la variabilidad espacial y temporal de las lluvias complica la ganadería en las regiones áridas al dificultar el aprovechamiento de las súbitas explosiones de productividad; el pastoreo nómada responde a este inconveniente mediante la utilización oportunista del espacio y admite cargas animales más elevadas que los sistemas permanentes. Concluyen diciendo que estos últimos parecen ser una práctica inadecuada para la gestión de tierras semiáridas.

Por desgracia para los ecosistemas patagónicos, ni la legislación ni las costumbres regionales han considerado la posibilidad de apacentar el ganado. El pastor, como mediador de la interacción entre el ganado y el pastizal, nunca existió en la Patagonia, excepto en su extremo noroeste, de fuerte presencia indígena, donde existe la trashumancia de cabras y ovejas. Salvo esta “excepción que confirma la regla”, vinculada claramente a sistemas pastorales de subsistencia, la ganadería ovina en la Patagonia se desarrolló por y para la economía capitalista de mercado. Esto se dio en el marco de políticas públicas que oscilaron entre el liberalismo y la intervención estatal más o menos discreta, pero que nunca llegó a una reforma agraria o expropiatoria como sucedió en la Patagonia chilena.

### **1) Los comienzos: la oveja desbocada**

El comienzo de la ocupación de la Patagonia al calor de una legislación liberal permitió muy pronto la formación de latifundios sobre las mejores tierras, que muy a menudo quedaron en manos británicas o alemanas, pero también francesas o españolas. A pesar de las intenciones colonizadoras de los gobiernos, para quienes todavía resonaba la consigna alberdiana de “Gobernar es poblar”, la mayoría de los proyectos colonizadores, privados u oficiales, terminaron en fracaso (Bandieri, 2005).

El gobierno argentino eligió al ovino para colonizar la Patagonia desde el comienzo; inclusive antes de la conquista militar de la región, cuando la colonia galesa iba a instalarse en la boca del río Chubut en 1865, el tratado de paz firmado con las tribus de la zona contemplaba la entrega de 600 ovejas para la cría y daba precisas instrucciones para aumentar el rebaño, prohibiendo el consumo de las hembras (Dumrauf, 2008). El experimento fracasó, como fracasaron los otros intentos promovidos por el gobierno en los años 1880. Más tarde, cuando el ovino comenzó a prosperar gracias al impulso de particulares y la permisividad de las leyes, el gobierno volvió a insistir con planes ovejeros; en 1901, cuando se construía la línea telegráfica paralela a la costa atlántica, cada puesto teleográfico (espaciados unos 40-50 Km) recibía 200 ovejas merino y cuatro carneros para uso exclusivo de los empleados. Estos debían ocuparse del rebaño, esquilando los animales, registrando la parición y el consumo, etc, y podían aprovechar de las eventuales ganancias que produjeran estos rebaños de subsistencia (Rodríguez, 2003).

8

A partir de 1903, mediante la Ley 4167, (llamada Ley de Tierras, que derogaba a las anteriores) el gobierno trató de poner orden en el marasmo legislativo e inmobiliario que había fomentado la especulación y el acaparamiento, y desalentado el poblamiento tan reclamado. Por otro lado, conciente del

desconocimiento sobre las reales capacidades de las tierras otorgadas, la ley exigía la exploración previa de la tierra y favorecía una distribución diferenciada según su potencial. Se establecieron tres niveles de cesión de tierras públicas: 1) el *arriendo*, mediante un contrato de 5 años, renovable, que daba derecho al pedido de compra; 2) la *tenencia*, asegurada por el pago anual de una tasa de pastaje por cabeza de ganado; 3) la *ocupación* lisa y llana, gratuita. Las dos últimas categorías no daban derecho a la compra ni a la herencia. Esta ley consiguió limitar la venta de tierras públicas favoreciendo los arrendamientos; cuando éstos expiraban el arrendatario que hubiera hecho inversiones fijas al suelo (construcciones, pozos, tanques, alambrados) podía comprar hasta la mitad de la parcela. Se limitaba a 20.000 hectáreas la superficie vendible a una persona, real o jurídica.

Por entonces el ovino ya estaba bien encaminado en la Patagonia y tenía un desarrollo imparable que ninguna ley desalentaba, más bien lo contrario. El rebaño se multiplicó por seis o siete entre 1885 y 1914 y la expansión horizontal no tenía límites a la vista habida cuenta la inmensidad del territorio. La Patagonia era una enorme zona franca en la que la frontera internacional no interrumpía el tráfico de animales y menos aún el de capitales. ¡Qué importaba que los ciudadanos lo fueran a medias, si eran tan pocos! Es durante este período fulgurante que se constituyó la sociedad patagónica, estructurándose a lo largo de la cadena de producción ovina. En un extremo de la escala social, los propietarios de la tierra y del ganado se organizaban en “Sociedades Rurales”, mientras que en el otro extremo, los obreros de los frigoríficos y los peones de las estancias formaban las “Federaciones Obreras”. Entre los dos, o mejor dicho al margen de los dos, el Estado era prescindente.

## 2) Nubarrones en el horizonte

Los arreos de miles de ovejas de refugio que iban a los frigoríficos de la costa atlántica levantaban, por cierto, nubes de polvo. Pero otro tipo de nubes comenzaba a asomar en el horizonte de la ganadería ininterrumpida. No fue la Primera Guerra Mundial que estalló en 1914 (y que por el contrario, potenció al sector ovino pues había ejércitos que vestir y alimentar, y explosivos para fabricar a partir de la lanolina). Fue, sí, ese mismo año, la apertura del canal de Panamá la que determinó que -de golpe- la Patagonia quedara alejada de las rutas de navegación que la nutrían; la estrella de Punta Arenas, verdadera capital económica de la región, empezó a languidecer. La guerra detuvo la construcción de los ferrocarriles en el norte de la región, allí donde la ley “de promoción de los territorios nacionales” de 1908 había tenido cierto efecto. La visibilidad del Estado empezaba a aumentar en la Patagonia, por ejemplo, a partir del cobro del derecho de ocupación simple de las tierras públicas, gratuito hasta 1913, o en la supresión de las franquicias aduaneras, vigentes desde 1899.

Las tendencias intervencionistas se acentuaron a partir de 1916 cuando fue electo un gobierno de base popular; los cambios en las políticas ganaderas en la Patagonia no tardaron en hacerse sentir. El más sensible para la región fue la suspensión de la venta de las tierras fiscales (a los arrendatarios que tenían derecho a solicitar la compra tras la expiración del contrato). A pesar de los latifundios y de la colonización sostenida durante 25 años, las tierras fiscales todavía ocupaban tres cuartos del territorio patagónico a fines de los años 1920

(Fisch, 1932). Adiós al sueño de convertirse en dueño de la tierra en la que se había trabajado e invertido durante años; ni pensar tampoco en dejársela a los hijos. Este fue un período de desazón para los arrendatarios, tenentes y ocupantes: siempre estaba la espada de Damocles de las inspecciones, especialmente temibles cuando se trataba de funcionarios venales. Sea como fuere, los informes de los inspectores de la Oficina de Tierras y Colonias, de los años 1919-20 son una preciosa fuente de información sobre la situación social e inmobiliaria de este período.

El cuadro se complicó con la crisis de la post-guerra 1914-18, cuando los precios de la lana y de la carne se desmoronaron (mientras que los costos de producción se mantuvieron tan elevados como durante la euforia ovina desatada por la guerra). La reinstauración de los derechos de aduana para la importación de los insumos y la exportación de los productos, también contribuyó al aumento de los costos de producción, junto al aumento de la tasa de pastaje que se había multiplicado por cinco en pocos años. En la Patagonia, la brecha entre los precios de venta y los costos resultó explosiva; baste recordar que la represión de las huelgas obreras de 1921 dejó entre 500 y 1000 víctimas. La precariedad de los títulos sobre las tierras fue un lastre para el desarrollo regional debido a que la falta de seguridad de la permanencia desalentó toda inversión a largo plazo, tanto como la adopción de prácticas de manejo conservacionistas. Por el contrario, lo que contaba era la mayor ganancia inmediata posible, es decir, la sobrecarga de los campos, germen de la desertificación.

El corsé del Estado continuó cerrándose sobre la ganadería y en 1923 se estableció la intervención a la exportación de carnes. El ovino ya no contaba con los favores del gobierno pues había dejado de ser principal factor de desarrollo regional tras el descubrimiento del petróleo en 1907. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), creada en 1922, se convirtió en la punta de lanza del Estado en la Patagonia.

Los años 1930 no fueron fáciles para la ganadería ovina patagónica, empezando por la crisis económica mundial que afectó duramente a esta cadena de producción ampliamente volcada al comercio exterior. La región exportadora y binacional organizada en torno a Punta Arenas continuó desarticulándose, y el centro de gravedad de la ganadería ovina fue desplazándose hacia el norte. El grueso de la producción pasó a dirigirse hacia los frigoríficos de la Pampa húmeda o al mercado concentrador de lanas de Avellaneda, que por entonces era el más grande del mundo y que llegó a tener 100.000 toneladas almacenadas.

Los cupos de exportación de carne acordados en 1933 con el Reino Unido contemplaban una escasa participación del ovino patagónico y esto llevó a los productores a volcarse más hacia la producción lanera, lo que es decir hacia la sobrecarga de los campos, ya señalada. En este período aparecen dos organismos concebidos para intentar mejorar los niveles de productividad en la cadena de las carnes: la CAP (Corporación Argentina de Productores de Carne) por parte de los privados, y la Junta Nacional de Carnes por parte del Estado. Dicho esto, y pese a tumultuosas sesiones parlamentarias (que incluyeron un asesinato en pleno Senado) <sup>1</sup> las políticas públicas no

<sup>1</sup> En 1935, el atentado contra el senador De la Torre, que denunciaba el fraude de un frigorífico inglés, significó la muerte de su colega Bordabehere.



consiguieron resolver los conflictos de intereses entre los productores y los frigoríficos, en los que a su vez se enfrentaban capitales ingleses y norteamericanos. Gorla (1998) explica bien las consecuencias que este período conflictivo tuvo en la Patagonia.

### 3) El Estado marca el compás

Pese al marasmo en el que estaba la ganadería ovina patagónica en los años '30 no se detuvo la expansión horizontal de la actividad. La ocupación del territorio patagónico se completó a fines de esa década. Obviamente, las últimas tierras en ser puestas en producción eran las peores, las más altas, las más secas o las más recónditas, es decir, aquellas donde -y no por casualidad- la presencia de población aborigen era más fuerte.

De un modo u otro, las ovejas habían ocupado la Patagonia entera; compartían el espacio con los pozos de petróleo en el centro, con las vacas en el norte y el oeste, con las cabras en el noroeste indígena, con los turbales en el sur fueguino y con los guanacos y los pumas un poco en todas partes. Todos estos competidores no pudieron frenar el aumento del número de ovinos, que por entonces en el sector argentino de la Patagonia alcanzó a 17 millones de cabezas.

El Estado se hizo cada vez más visible a partir de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), no por causa de la guerra misma sino porque en 1943 tomaron el poder los militares de tendencia nacional-populista. El intervencionismo se acentuó de la mano de políticas nacionalizantes en una región que se creía demasiado expuesta a influencias extranjeras, sean éstas capitales ingleses, peones chilenos o refugiados judíos.

La vida en la campaña se vio favorecida por leyes sociales, como la del "Estatuto del peón de campo" en 1944, que satisfacía ampliamente las demandas que habían originado las sangrientas huelgas de 1921. También en 1944 hubo cambios en la administración territorial de la Patagonia al crearse la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, protegiendo la cuenca petrolífera del Golfo San Jorge. Pero más importante para el conjunto de la región fue la reinstauración, el año siguiente, de las franquicias aduaneras al sur del paralelo 42°S. A pesar de las inevitables maniobras de contrabando interno, el estatus de "zona franca" significó un espaldarazo a la economía regional marcando un positivo contraste con el período precedente.

Empero, en lo que se refiere a la ganadería, la estatización del comercio exterior a través del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), y prácticas requisitorias de ganado -hasta 8 % del rebaño incautado a la fuerza- (Coronato, 2010) no favorecieron la producción. En el período 1945-55 se hizo evidente la pérdida de supremacía de la raza Corriedale, cuyo reemplazo gradual por la raza Merino se explica por la deriva hacia la lana en desmedro de la carne, ya señalada para el período anterior. En 1952 el número de ovinos alcanzó su máximo histórico de más de 20 millones de cabezas para toda la Patagonia. Este pico coincide también con el máximo de población rural, que sin embargo nunca fue mucha: apenas unas pocas decenas de miles de personas para toda la región. La bajísima densidad demográfica es el resultado del sistema de pastoreo hiper-extensivo que se había establecido dos

generaciones atrás y que, en promedio, sólo ocupa a un trabajador por cada 1500 o 2000 ovejas. Con el máximo número de ovinos y con todo el territorio patagónico colonizado por ellos, podría decirse que la oveja está en su apogeo en los años '50.

Sin embargo, su peso relativo en la economía regional no dejaba de caer, especialmente a causa de las nuevas actividades productivas que se agregaban, como la pesca y el carbón. En realidad, la ganadería ovina había llegado a su techo en parte también a la competencia de las fibras sintéticas, que acababan de entrar en el mercado textil. De todas maneras, la Patagonia no escapaba al papel de proveedor de materias primas que le reservaba la división nacional del trabajo mencionada al principio.

En 1955 hubo un cambio político mayor en la Patagonia. Ese año, una de las últimas leyes que alcanzó a sancionar el régimen nacional-populista antes de ser derrocado, fue la conversión de los territorios nacionales en provincias. Esto que cabe en una línea, fue en realidad un proceso que llevó tres años, especialmente por las alteraciones vinculadas al cambio de gobierno nacional. En 1958 nacieron oficialmente cuatro provincias patagónicas<sup>2</sup> como entidades políticas autónomas dentro del marco del sistema federal. En la práctica, se trató de acercar sensiblemente la toma de decisiones al territorio administrado en lugar del “control remoto” del período territorial. Así, en cada una de las provincias se creó una serie de organismos dedicados a la tierra pública y a la ruralidad (además de los ministerios de rigor). Este cambio de fondo en la administración tuvo por consecuencia un cambio también radical en la gestión de las tierras públicas: la venta fue autorizada tras 40 años de suspensión, lo que permitió que los arrendatarios de vieja data fueran por fin dueños de los lotes que ocupaban.

Aunque no tiene relación directa con la ganadería, en esos años tuvo lugar otro cambio profundo en las políticas públicas que afectó mucho a la Patagonia. El “desarrollismo” puesto en marcha en 1958 por el presidente Frondizi, se tradujo en la privatización de buena parte de la explotación petrolera, hasta aquí celosamente en manos del Estado por intermedio de YPF. Las multinacionales del petróleo desembarcaron en la Patagonia y se produjo un boom petrolero que se reflejó en un acelerado crecimiento de las poblaciones cercanas a los yacimientos (especialmente Comodoro Rivadavia, la mayor ciudad de la región). Esta política permitió alcanzar, por primera vez, el autoabastecimiento de petróleo a nivel nacional, a la vez que el auge petrolero favoreció el continuo encogimiento relativo de la ganadería regional.

#### 4) La oveja cuesta abajo

Los años '60 inauguraron una etapa bien distinta de las anteriores. Para los latifundios de la primera época, propietarios de las mejores tierras, no hubo mayores cambios, pero numerosos estancieros pequeños y medianos se habían convertido en propietarios y pudieron, por fin, invertir sobre seguro.

Las tendencias nacionalistas anteriores a 1955 fueron reemplazadas por otras más abiertas al capital extranjero y/o privado. Los nuevos propietarios rejuvenecieron a las Sociedades Rurales, cuyas ferias anuales eran la ocasión para apreciar los progresos genéticos. En 1956 se había creado el Instituto

<sup>2</sup> Tierra del Fuego recién devino provincia en 1990.

Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); aunque al comienzo muy enfocado en los cereales y bovinos de la Pampa Húmeda, muy pronto el INTA se instaló en la Patagonia (1960 en Trelew, 1967 en Bariloche) para dedicarse a la problemática regional, muy especialmente a la fruticultura de los valles bajo riego del río Negro y el Chubut. Más adelante, cuando empezó a ser evidente que el problema más grave que enfrentaba la ganadería patagónica era la desertificación, el INTA empezó lentamente a abordar el tema.

Efectivamente, el deterioro de los campos patagónicos tornaba cada vez más difícil mantener la carga de ovinos a niveles rentables pues se empezaba a pagar el costo de la sobrecarga optimista de los comienzos de la colonización y de la deriva hacia la lana en detrimento de la carne. Aparece así el mayor problema socio-ambiental de la Patagonia: la desertificación, producto de un sistema ganadero inadecuado para un ecosistema frágil. Podría considerarse que este “error agronómico” sería la causa principal de la degradación rápida, y por sectores irreversible, de los pastizales patagónicos. La aplicación del catastro pampeano, en damero, y las restricciones a la propiedad de la tierra durante décadas, complicaron seriamente la sustentabilidad de la ganadería en condiciones ambientales límite.

A fines de los '60 comienza la toma de conciencia de la declinación de la ganadería ovina en la Patagonia y es justamente el momento en que los gobiernos regionales empiezan a actuar, creando Consejos Agrarios, Institutos de Colonización, etc. que intentarán sumarse al INTA para mejorar la gestión rural en sus respectivas provincias. Pese a las buenas intenciones de los organismos públicos, la declinación de la cadena productiva de carne ovina - regida por el mercado internacional- no se detiene y los frigoríficos que durante décadas habían dado vida a los puertos de la costa atlántica cierran uno tras otro: 1962, Puerto Santa Cruz; 1967, Puerto San Julián; 1970, Río Gallegos, Puerto Deseado, entre otros.

El ciclo de ocupación del territorio por el ovino iniciado a fines del siglo XIX, fulgurante hasta los años '10, vacilante en los '30 y estancado en los '50, había entrado en su fase descendente. Las políticas públicas, bien intencionadas, no pudieron revertir la situación pues los males eran profundos. Quizás por esto algunas grandes estancias de la primera hora (muchas de origen británico) se vendieron a capitales argentinos, en un verdadero efecto dominó que empezó en los años '70 y que se explicaría también por las amenazas de expropiación que entonces flotaban sobre las “estancias inglesas”, pero que nunca se concretaron.

La lista no es muy larga, unas diez o doce compañías, pero involucra a cientos de miles de hectáreas de los mejores campos patagónicos. Estas ventas no siempre determinaron un cambio de manos duradero, pues varias estancias fueron revendidas poco después; los compradores no siempre tenían una genuina vocación ovejera y, sobre todo, el negocio ovino iba de mal en peor. Por ejemplo, en los años '80, el 94 % de los establecimientos ganaderos de la provincia del Chubut eran deficitarios, y el porcentaje de ganaderos que recibían subsidios del Estado había pasado de 21% en 1947 a 42% en 1960 y a 70% en 2002 (Baeza y Borquez, 2006). Las grandes estancias, verdaderas empresas, gracias a la calidad de las tierras que ocupaban, siempre encontraban compradores; no sucedía lo mismo, sin embargo, con los establecimientos menos prometedores.



Una vez que la declinación ovina se volvió evidente, la reacción empezó a surgir también en los ambientes científicos y tecnológicos, con algunas consecuencias técnicas y políticas, como por ejemplo en 1980 la Ley 22.154, de “Reactivación Económica para el Sector Agropecuario de la Patagonia”; y el año siguiente la Ley 22.428 que apuntaba al “Fomento a la Conservación de los Suelos”. Esta última norma legal, que favorecía la interacción entre el INTA y los propietarios castigados por la desertificación, logró controlar el avance de este proceso en algunos sectores, especialmente en la provincia del Chubut, y a difundir una metodología adecuada (Castro, 1983).

En 1977, en la 1ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación reunida en Nairobi, la Argentina pidió cooperación técnica internacional para atacar el problema en la Patagonia. Pocos años más tarde la agencia alemana para la cooperación técnica (GTZ) se asoció con el INTA para establecer LUDEPA (Lucha contra la Desertificación en la Patagonia), un programa que se inició en 1990 y que en cinco años consiguió buenos resultados técnicos y, sobre todo, divulgar la toma de conciencia sobre el problema a todo nivel. LUDEPA actuó en sinergia con PRECODEPA (Proyecto de Prevención y Control de Desertificación en Patagonia) creado en 1989 por asociación del INTA, algunas universidades regionales y los gobiernos provinciales. Entre otras cosas, la suma de esfuerzos de LUDEPA y PRECODEPA, produjo un proyecto conjunto a partir de 1995: “Proyecto de Prevención y Control de la Desertificación para el Desarrollo Sustentable de la Patagonia” (PRODESAR), en el que también participó GTZ hasta 1998. La introducción del concepto de “sustentabilidad” en el nombre del proyecto es fiel reflejo del cambio conceptual que se produjo en esa época. PRODESAR terminó en 2002.

LUDEPA-PRECODEPA constituyeron una dupla eficiente que logró modificar la percepción del problema, pasando de un combate focalizado en las áreas más degradadas, a una cruzada en gran escala materializada en el relevamiento del estado del pastizal, condición previa a la evaluación de la desertificación a nivel regional y que se volvería determinante para acceder a ciertas ventajas fiscales a nivel parcelario.

En 1985, en plena época de la visión “ampliada” del problema de la desertificación, se creó la sede del INTA en Río Gallegos que se consagró de lleno a la mejora de la producción ovina enfocando el tema desde los pastizales. Se trata de una evolución conceptual notable, que en gran parte se concretó gracias a la teledetección, por entonces en pleno desarrollo. No obstante la preocupación oficial y los progresos técnicos, la situación en el campo no mejoró sino que continuó la declinación del ovino. Esto se debió no sólo al mismo problema de la desertificación, sino también a los vaivenes de la economía argentina, siempre inestable. A partir de los años '80 muchas estancias comenzaron a ser abandonadas por sus propietarios debido a su inviabilidad económica, pese a los subsidios estatales, siempre renovados. Además de los problemas sociales provocados por el abandono productivo de los establecimientos, como el despoblamiento rural y la migración a las ciudades, la clausura de las estancias también trae aparejados problemas ecológicos, como la proliferación de predadores (especialmente pumas y zorros) que atacan a los rebaños remanentes.

La clausura de una producción iniciada tres o cuatro generaciones atrás es un triste fenómeno socio-ambiental que afecta a las zonas más desfavorecidas desde el punto de vista agronómico. Es un fenómeno que señala, en todo caso,

el epílogo del ciclo ovino tanto para el individuo forzado a tomar la decisión, como para la sociedad que lo padece. En la provincia de Santa Cruz, la más afectada, más de 300 estancias (de un total de 1260) estaban clausuradas en 1991, su número superó las 500 en 1997 (Andrade 2002) y en 2014 eran 600. Según este autor (2005) los productores no se sienten responsables de la degradación productiva -producto de su manejo inadecuado o del de sus predecesores- y tienden en cambio a culpar a otro -con mayor frecuencia al clima-, mientras insisten en un modo de producción que se volvió inviable. Así pues, y aunque a un ritmo más lento, el abandono de campos continúa y las “estancias fantasma” constituyen un serio pasivo ambiental para toda la Patagonia.

En efecto, hay vastas zonas de la Patagonia en las que el recurso pastoril parece irrecuperable. Del Valle et al. (1997) evaluaron que el 25 % de las zonas áridas de la Patagonia presentaban un nivel “severo” de desertificación y 9 % alcanzaban el nivel “muy severo”. En otras palabras, un tercio de los pastizales patagónicos es al presente incapaz de sostener la ganadería ovina tal como se ha desarrollado hasta ahora. Noy Meir (2005) es muy claro al afirmar que actualmente la producción ovina sustentable sólo es posible en sectores de la Patagonia, mientras que en los restantes no existen soluciones factibles u oportunidades para mantener o restablecer una producción sustentable. La grave crisis ambiental, sumada a la crisis económica profunda que sufrió la Argentina en los primeros años del siglo XXI -y que en el caso que nos ocupa hacía que, por ejemplo, el precio de venta de la lana no alcanzara a cubrir los costos de la esquila-, hubieran permitido suponer que se estaba frente a una situación terminal.

## 5) La oveja fénix

Las políticas públicas no permanecieron insensibles a la debacle ovina, pero a pesar de la inutilidad de los esfuerzos oficiales y pese a todos los indicadores negativos, era un poco pronto para declarar muerta a la ganadería ovina en la Patagonia. Todavía queda un rebaño de diez millones de cabezas y una producción anual de 30.000 toneladas de lana, un capital nada despreciable que bien podría servir de base para la tan deseada recuperación del sector.

Por cierto no es ningún mérito estar en los mismos niveles de producción que 80 años atrás, especialmente cuando la superficie en explotación es al menos cuatro veces mayor, y que los rendimientos por cabeza también aumentaron sensiblemente gracias a las mejoras genéticas, pero los esfuerzos de las recientes políticas públicas parecen haber evitado la profundización de la crisis en los últimos años. Si se considera que la situación socio-económica argentina no estuvo lejos de “tocar fondo” en 2001, la ley 25.422, conocida como la Ley Ovina<sup>3</sup> y promulgada ese mismo año, puede considerarse como la bisagra que marcaría el comienzo de la recuperación de la ganadería ovina en la Patagonia, o en parte de ella, o al menos la formalización de la toma de conciencia de la necesidad de dicha recuperación.

Más allá de la problemática socio-ambiental de la Patagonia, en 1993 se creó un programa nacional destinado a mejorar la aplicación de las políticas públicas en las PyME agrícolas: Programa Federal de Reconversión Productiva para la

---

<sup>3</sup> “Ley para la recuperación de la ganadería ovina”, <http://www.leyovina.com.ar/ley25422.asp>

Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria, más conocido como “Cambio Rural”,<sup>4</sup> que fue muy activo en la región a través del INTA. En la Patagonia, el cambio en cuestión pasaba sobre todo por la diversificación productiva mediante alternativas a la producción ovina. Es obvio que estas alternativas no están disponibles en todas partes y que sólo los campos mejor situados - agrónomicamente hablando- pudieron beneficiarse. Así han aparecido actividades hasta aquí inauditas en la Patagonia, como criaderos de cerdos, cultivos de flores, de fruta fina, o aromáticas, que se ubican en ciertos lugares favorables, revitalizándolos. Sin embargo, la mayor parte de la región, donde el agua y la fertilidad son escasas, sólo puede seguir confiando en la oveja para sobrevivir. Así, las innovaciones productivas en esas zonas explican la tímida aparición del queso de oveja, o de la esquila de guanacos -cuya lana se vende 15 ó 20 veces más cara que la de oveja-.

Dicho esto, hay toda una batería de medidas y un conjunto de instituciones, públicas y privadas, nacionales y provinciales, que convergen en los intentos de la recuperación de la ganadería ovina, ahora con plena conciencia de la importancia de la salud de los pastizales. Para mencionar sólo a uno de estos nuevos actores, nombro a PROLANA.<sup>5</sup> Este programa apunta a mejorar las condiciones de la esquila, la calificación y el embalaje de la lana para optimizar las condiciones de venta. Muchos integrantes de la cadena de producción han adherido a este operativo lanzado en 1994, pero que se difundió recién a partir de 2001. La aceptación de PROLANA fue en constante aumento debido a los buenos resultados obtenidos y actualmente un cuarto de los productores patagónicos adhieren a este programa.

Hay algunas ONG que presentan iniciativas tendientes a una ganadería ovina más respetuosa del ambiente, como la OIA (Organización Internacional Agropecuaria) y OVIS 21.<sup>6</sup> La prédica de esta última, acerca de la “gestión holística” del pastizal, va abriéndose lentamente camino entre los productores más audaces. No es nada fácil que un medio rural tradicionalmente conservador adopte el “manejo adaptativo” que podría demandar decisiones de riesgo y que obliga a un seguimiento más cercano, si se quiere más “ecológico” del pastizal y del rebaño. Uno de los objetivos de OVIS 21 es la regeneración de seis millones de hectáreas de pastizales para asegurar su manejo sustentable. Actualmente se está lejos del objetivo -1,6 millones de hectáreas en 2013- pero la iniciativa comienza a ser tomada en serio por otros actores, inclusive los tomadores de decisiones. Quizás esto se deba a que las ONG mencionadas están bien insertadas en redes internacionales que tienen los mismos objetivos, como la IFOAM (*International Federation of Organic Agriculture Movements*) o TNC (*The Natural Conservancy*), entre otras.

Asimismo se abren nuevas esperanzas en la cadena de producción de carne ovina, donde hay síntomas de recuperación. Las exportaciones del producto se cuadruplicaron entre 2000 y 2005, estabilizándose en torno a las 8.000 toneladas.<sup>7</sup> De este total, el 70 % procede de la Patagonia que tiene un estatus sanitario especial por ser zona libre de aftosa. Como la cuota de

<sup>4</sup> En 2014, en vista del éxito de Cambio Rural, lanzó un nuevo programa: Cambio Rural 2, también patrocinado por el gobierno nacional y el INTA, con el objetivo declarado de “transformar la producción y retener a los jóvenes en el campo” (INTA, 2014).

<sup>5</sup> [www.prolana.gov.ar](http://www.prolana.gov.ar)

<sup>6</sup> [www.ovis21.com](http://www.ovis21.com)

<sup>7</sup> 7.300 toneladas en 2010.

importación de la Unión Europea (23.000 toneladas) está muy lejos de completarse, puede esperarse que la tendencia positiva continúe. El sur de la Patagonia redescubre su vocación exportadora de reses ovinas gracias a las condiciones favorables del mercado internacional y, sobre todo, a las condiciones sanitarias y orgánicas de la producción regional.

Sin embargo, estamos muy lejos de los gigantescos frigoríficos que regulaban la vida de las ciudades portuarias patagónicas a comienzos del siglo XX. Los modernos frigoríficos son mucho menos imponentes, menos contaminantes, y se disimulan entre otras plantas industriales en el borde de algunas ciudades. Se podría decir que se convirtieron en una industria ligera, “transportable”, capaz de responder más ágilmente a la volatilidad del mercado mundial. Para responder a este mercado exigente se presta mucha atención a la trazabilidad de los productos y a las denominaciones de origen, y esto tanto para la carne (Carne Ovina Patagónica) como para la lana (Lana Camarones), dos “especialidades” que empiezan a distinguirse de las antiguas *commodities* en bruto.

Los esfuerzos para recuperar la ganadería ovina, compartidos por tantas instituciones de todo nivel, son especialmente apreciados cuando se trata de mejorar la suerte de los minifundios, pequeños productores que durante demasiado tiempo estuvieron al margen de la cadena de producción o que sólo recibían las migas. En este sentido, el programa “Prolijo”,<sup>8</sup> por ejemplo, es una derivación del PROLANA que se aplica exclusivamente en los departamentos del centro-norte del Chubut, donde se concentra la mayor parte de los productores de origen indígena (Albaladéjo, 1990). Los minifundistas de Río Negro también están organizados, inclusive sobre bases étnicas, como en la Federación de Cooperativas Ganaderas, o la Cooperativa Ganadera Indígena.

Así, el apoyo oficial a los productores más humildes en una región en las que las alternativas económicas son escasas, viene a sumarse a un discreto desarrollo de la infraestructura que mejora las condiciones de vida de los habitantes y propende a retenerlos en su medio y en una actividad productiva muy arraigada en la identidad local y regional. El PRODERPA (Proyecto de Desarrollo Rural para la Patagonia), ejecutado por el Ministerio de Agricultura de la Nación con financiación del FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola), apunta justamente a mejorar la infraestructura productiva rural, sin limitarse a la producción ovina. Se ocupa también de productores caprinos y de fruticultores en los valles bajo riego, dos actividades de larga data en la Patagonia; además se exploran actividades novedosas, como la producción de lana de guanaco, mucho más fina y cotizada que la de oveja, como ya se dijo.<sup>9</sup>

## Conclusiones

Las políticas públicas relativas a la ganadería en la Patagonia son inextricables de las relativas a la tierra; de hecho, son estas últimas las que tuvieron una influencia determinante en la colonización ovina de la región. Hubo al principio

---

<sup>8</sup> El programa “Prolijo” apunta a mejorar el tratamiento de la lana durante la esquila y el acondicionamiento, entre los productores que consuetudinariamente se preocupaban menos por estas cuestiones.

<sup>9</sup> La lana de guanaco se paga 15 veces más que la de oveja, sin duda porque es 2 veces más fina, pero sobre todo porque cada animal (cuya esquila es muy complicada) produce 10 veces menos.

la política gubernamental de desalojar a los habitantes originarios, desalojo violento que suele considerarse un genocidio. Siguió la generosa legislación liberal de los comienzos de la colonización, que permitió -de manera no siempre legal- la formación de inmensas propiedades sobre las mejores tierras. Estos latifundios, muy a menudo en manos extranjeras, establecieron la ganadería super-extensiva que se mide en decenas de miles (de hectáreas y de animales), orden de magnitud que caracteriza la “época dorada” de la ovinocultura.

De acuerdo con las condiciones menos favorables a partir del Canal de Panamá y de la Primera Guerra Mundial, la legislación devino más restrictiva, especialmente en las limitaciones al acceso a la propiedad de la tierra. Además, las tierras disponibles ya eran menos productivas pues las mejores habían sido tomadas en la etapa anterior. La presencia del Estado, que fue aumentando durante la década de 1930, se acentuó a partir de la Segunda Guerra Mundial pero por cuestiones internas. Se pusieron en vigor políticas intervencionistas que fueron desde la confiscación de ganado por un lado, hasta la implementación de leyes sociales largamente esperadas por el otro. Con todo, la propiedad de la tierra no fue tocada, ni contra los grandes propietarios, ni a favor de los más desfavorecidos, casi siempre pertenecientes a los pueblos originarios. Si la Patagonia chilena tuvo su “reforma agraria” en los años 1960-70, no fue el caso para la argentina. En esta última, en 1957, tras la provincialización de los territorios nacionales, la propiedad de la tierra fue otorgada a un buen número de productores que ya la ocupaban de vieja data y se estableció una política institucional favorable a la ganadería. ¡Era demasiado tarde! La declinación, fuera por causas agronómicas y/o económicas, ya estaba bien avanzada.

En la década de 1990 las políticas neoliberales a ultranza aceleraron la declinación de la ovinocultura desde el punto de vista económico, mientras que la desertificación continuó socavando las bases ecológicas de la actividad. El despoblamiento (en habitantes y en ovejas) fue la evidencia más clara de una crisis socio-ambiental casi terminal.

Las políticas públicas para la ganadería en la Patagonia muy a menudo abordaron el tema de la desertificación y, de hecho, acompañaron la evolución de la percepción y la remediación de dicho problema. Según Oliva (2002), de las soluciones puntuales de los años 1970-80 se pasó a estrategias más abarcativas, que consideraban al pastizal como un todo; luego, en los '90, en plena época neoliberal, se tomó la economía de la explotación como vía de acceso a las soluciones del problema. Recién para el cambio de siglo, cuando la crisis del sector alcanzó su mayor gravedad, se puso el acento en el aspecto social de la crisis y las políticas se enfocaron en el empleo rural y la permanencia de la población en el territorio. Podemos decir que en la actualidad, la comprensión del fenómeno de la desertificación y sus consecuencias sobre el medio ambiente, la producción y la sociedad, aparece como más completa. Como el problema es atacado por diversos flancos, pese a la profundidad de la caída, no está dicha la última palabra.

Habida cuenta de que la ganadería ovina es el motor de desarrollo más antiguo de la Patagonia y el único capaz de asegurar la puesta en valor del conjunto del territorio -por débil que sea en algunas partes-, diversos sectores ofrecieron socorro a la actividad. Es así como actualmente convergen políticas públicas e iniciativas privadas para relanzar la ovinocultura sobre bases a la vez más



intensivas y más sustentables, que apuntan al valor agregado y a la especialización en un contexto internacional favorable. Con todo, por mejor intencionadas que sean las políticas públicas de “promoción ovina” y por novedosas que sean las iniciativas privadas, todas pueden sucumbir ante las condiciones naturales de la Patagonia, que a veces son despiadadas.<sup>10</sup>

## Referencias

- ALBALADEJO, Christian (1990). “Marginalisation spatiale de la paysannerie en Patagonie”. *Mappe Monde*, 90 (4), pp. 34-36.
- ANDRADE, Larry (2002). “Territorio y ganadería en la Patagonia Argentina: desertificación y rentabilidad en la Meseta Central de Santa Cruz”. *Economía, Sociedad y Territorio* 3 (12), pp.675-706.
- ANDRADE, Larry (2005). *Sociología de la desertificación*. UNPA, Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires, 287 p.
- BAEZA, Brígida; BORQUEZ, Daniel (2006). “La ganadería ovina en el Chubut, 1885-1985”. (En línea) *Observatorio de la Economía de la Patagonia*. [www.eumed.net/oe-pat/](http://www.eumed.net/oe-pat/)
- BANDIERI, Susana. “Del discurso poblador a la praxis latifundista: la distribución de la tierra pública en la Patagonia” (En línea). *Mundo Agrario*, 6 (11). 2005. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.540/pr.540.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.540/pr.540.pdf)
- CASTRO, José (1983) *Manual para la recuperación de áreas erosionadas en la Patagonia*. INTA, EEA Trelew, 101 p.
- CORONATO, Fernando (2010). *Moutons et colons en Patagonie*. Editions Universitaires Européennes, Sarrebruck, 318 p.
- DANCKWERTS J., O’REAGAN P., O’CONNOR J. (1993). “Range management in a changing environment: a southern African perspective”. *The Rangeland Journal* 15 (1), pp. 133-144.
- DEL VALLE, Héctor; ELISSALDE, Néstor; GAGLIARDINI, Antonio; MILOVICH, Jorge (1997). “Desertification assessment and mapping in the arid and semi-arid regions of Patagonia”. *Desertification Control Bulletin*, 31, pp. 6-11.
- DUMRAUF, Clemente (2008). *La Colonia Galesa del Chubut*. Ed. Dunken, Buenos Aires, 225 p.
- FISCH, Ricardo (1932). *Cuestiones patagónicas: tierras fiscales y otros problemas*. Ed. Kidd, Buenos Aires, 149 p.
- GORLA, Carlos (1998). *Las carnes patagónicas y fueguinas en el marco de la economía nacional y en relación al contexto de la economía mundial (1930-1957)*. Ed. Dunken, Buenos Aires, 575 p.
- INTA (2014). *INTA Informa*, 13 (145), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Buenos Aires.
- NOY-MEIR, Imanuel (2005). “Sustainability and management of natural resources in Patagonia”. *Proceedings of the International Workshop on Plant Genetic resources, desertification and sustainability*. Montes y Oliva Eds., INTA Rio Gallegos, 238 p.
- OLIVA, Gabriel (2002). “La desertificación y el futuro de los pastizales patagónicos”. *Actas del XVIII Congreso Argentino de la Ciencia del Suelo. Suelo, Medio Ambiente y Sociedad*. Puerto Madryn, 16/19 de abril.
- RODRÍGUEZ, Roberto (2003). *Apuntes históricos del correo y telégrafo en Puerto Deseado*. Ed. Dunken, Buenos Aires, 143 p.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, cuando la ganadería ovina empezaba a recuperarse bien en Chubut, seis años de sequía (2006-2013) sumados a dos erupciones volcánicas, redujeron la majada ovina de 5 millones a 2,9 y la producción de lana de 18.000 toneladas a 10.000 en 2012.