



# Procesos sociales en torno a la aprobación e implementación de la Ley Nacional Caprina N° 26.141/2006: una aproximación antropológica desde el Noreste de San Luis

Nurit Barnatan<sup>1</sup>

Universidad de Buenos Aires

@ [ [nuritbarnatan@gmail.com](mailto:nuritbarnatan@gmail.com) ]

RECIBIDO 28-06-2023

ACEPTADO 11-08-2023

Cita sugerida: Barnatan, N. (2023). Procesos sociales en torno a la aprobación e implementación de la Ley Nacional Caprina N° 26.141/2006: una aproximación antropológica desde el Noreste de San Luis. Revista *Huellas*, Volumen 27, N° 2, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>

DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2023-2720>

## Resumen

En el año 2006 fue sancionada por el Congreso Nacional la Ley Caprina N° 26.141, como parte de toda una serie de políticas públicas que volvieron la mirada hacia el sector rural y, específicamente sobre la agricultura familiar. El objetivo del presente artículo es analizar, desde una perspectiva antropológica, la puesta en movimiento de la Ley Caprina N° 26.141, en tanto política pública, prestando especial atención a la diversidad de actores y relaciones sociales que se entranan en el proceso de su implementación en el Noreste de San Luis. Se retoman para este estudio, fragmentos del trabajo de campo etnográfico realizado entre 2019 y 2021 con la Unión de Productores/as Caprinos, una organización del noreste sanluiseño. En primer lugar, se estudiarán las estrategias socio-productivas de los productores/as rurales que conforman la organización. En el segundo bloque, se revisará el contexto socio-histórico en el que fue promulgada la Ley Caprina, atendiendo a los modos a partir de los cuales el modelo del agronegocio se instauró en el país, y a las características que adoptaron los programas de desarrollo rural desde la década de 1990. Por último, se estudiarán las dinámicas y modos de funcionamiento de la Ley Caprina de forma situada.

**Palabras clave:** Procesos organizativos; políticas públicas; desarrollo rural; participación; asociativismo



***Social processes in relation to the approval and implementation of  
Goat National Law Nº 26.141/2006: an anthropological approach from the Northeast  
of San Luis Province***

**Abstract**

In 2006, the National Congress passed the Goat Law Nº 26.141, as part of a series of public policies that focused on the rural sector and, specifically, on family farming. The aim of this article is to analyze, from an anthropological perspective, the implementation of the Goat Law Nº 26.141, as a public policy, paying special attention to the diversity of actors and social relations involved in the process of its implementation in the Northeast of San Luis. Fragments of the ethnographic fieldwork carried out between 2019 and 2021 with the Unión de Productores/as Caprinos/as (Union of Goat Producers), an organization in northeastern San Luis, will be used for this study. First, the socio-productive strategies of the rural producers who are part of the organization will be studied. In the second section, the socio-historical context in which the Goat Law was enacted will be reviewed, taking into account the ways in which the agribusiness model was established in the country, and the characteristics adopted by rural development programs since the 1990s. Finally, the dynamics and modes of operation of the Goat Law will be studied in a situated manner.

**Keywords:** Organizational processes; public policies; rural development; participation; associativism

***Processos sociais sobre a aprovação e implementação da Lei Nacional Caprina  
nº 26.141/2006: uma abordagem antropológica do Nordeste San Luís***

**Resumo**

Em 2006, o Congresso Nacional sancionou a Lei da Cabra nº 26.141, como parte de toda uma série de políticas públicas voltadas para o setor rural e, especificamente, para a agricultura familiar. O objetivo deste artigo é analisar, a partir de uma perspectiva antropológica, a implementação da Lei Caprina nº 26.141, como política pública, com atenção especial para a diversidade de atores e relações sociais que estão envolvidos no processo de sua implementação no Nordeste de São Luís. Para este estudo, são retomados fragmentos do trabalho de campo etnográfico realizado entre 2019 e 2021 com a Unión de Productores/as Caprinos, uma organização do nordeste de San Luís. Primeiramente, serão estudadas as estratégias socioprodutivas dos produtores rurais que compõem a organização. No segundo bloco, será revisto o contexto sócio-histórico em que foi promulgada a Lei Caprina, considerando as formas como o modelo de agronegócio se estabeleceu no país e as características adotadas pelos programas de desenvolvimento rural desde a década de 1990. Finalmente, a dinâmica e os modos de operação da Lei Caprina serão estudados de forma situada.

**Palavras-chave:** Processos organizacionais; políticas públicas; desenvolvimento Rural; participação; associativismo

## Introducción

La producción caprina puede ser comprendida no sólo como una práctica económica, sino sobre todo como una actividad socio-cultural. En tanto tal, involucra conocimientos y prácticas, sustentados en la experiencia cotidiana, y adaptados al contexto ecológico, social y económico, que se transmiten de forma oral y vivencial de generación en generación. De este modo, esta actividad puede ser enmarcada en lo que se conoce como Agricultura Familiar, en tanto se constituye como un modelo alternativo –no hegemónico– de producción:

como una forma de vida y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia (FONAF, 2006, p.2).

De acuerdo con Lattuada (2014), a partir de 2006 la mayoría de los programas de desarrollo rural y propuestas de política pública de la Argentina se inscribieron bajo el enfoque denominado Desarrollo Territorial Rural (DTR). Desde este paradigma, se comenzó a contemplar la multidimensionalidad del espacio territorial, de los actores y de los recursos económicos (Fernández, 2016) y a la vez, se enfatizó en la necesidad de la consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil de orden local o territorial en los procesos de desarrollo rural (Lattuada, 2014). Desde estas propuestas, se alentaba el involucramiento, el compromiso y la participación de los agentes en los propios procesos de desarrollo local, sin embargo a escala nacional el paradigma predominante lo seguía constituyendo el agronegocio.

Por su parte, Feito (1990) plantea que la forma que toma una política pública de desarrollo rural se va modelando a partir de la complejidad y el entrecruzamiento de diferentes actores sociales que negocian prácticas y sentidos tanto desde el ámbito rural como del estatal.

En línea con estos postulados, este trabajo pretende ser un aporte en las lecturas no lineales de los procesos de implementación de las políticas públicas. De este modo, en el presente artículo, el objetivo es analizar la puesta en movimiento de la Ley Caprina, en tanto política pública para el desarrollo rural, prestando especial atención a la diversidad de actores y relaciones sociales que se entranan en el proceso de su implementación en el Norte de San Luis. Se retoman para este estudio fragmentos del trabajo de campo etnográfico realizado entre 2019 y 2021 con la Unión de Productores/as Caprinos (UPROC).

La Unión de Productores/as Caprinos es una organización que nuclea a varias familias de ocho parajes del Norte de la provincia de San Luis,

específicamente de los departamentos de Junín y Chacabuco. La UPROC surgió en el año 2014, como propuesta de trabajo específica centrada en los pequeños productores/as caprinos, a partir de la labor articulada entre agentes estatales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (en adelante INTA)<sup>2</sup> y de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (en adelante SsAF). Dos años más tarde, en el año 2016, dicha organización de productores/as rurales, con el apoyo de los técnicos/as, presentaron un proyecto de solicitud de financiamiento (Aportes No Reintegrables) a la Ley Nacional Caprina. La aprobación de dicho proyecto representó un logro muy significativo en términos materiales y simbólicos, tanto para los productores/as que integraban la organización, como para los técnicos/as. A partir de la indagación realizada, se desprende que los recursos obtenidos por la organización, mediante los aportes de la Ley Caprina, se constituyeron en un recurso, entre otros, usado estratégicamente para sostener la reproducción de la vida cotidiana de las personas en los parajes rurales.

### **Enfoque metodológico: el abordaje antropológico de las políticas públicas**

En cuanto al enfoque metodológico, este trabajo se sustenta en una indagación de carácter antropológico-etnográfico. La riqueza de este tipo de abordaje reside en articular la “descripción densa” (Geertz, 1987) y la pequeña escala, con procesos socio-históricos generales.

El análisis etnográfico se constituye en un método que permite alejarse de aquellos enfoques que cosifican al Estado y a sus instituciones, y lo reducen a sus estructuras. En estos últimos, las políticas públicas son leídas como procesos lineales, que vienen de arriba hacia abajo, como “una cadena lógica de eventos que empieza con un texto (o una declaración de principios) y finaliza con su conversión en legislación, (...) hasta llegar a su eventual recepción por parte de la gente” (Shore, 2010, p. 28). En contraposición, Shore (2010, p. 24) reivindica la aproximación antropológica al estudio de las políticas públicas que permite realizar una lectura de los procesos de formulación, implementación y seguimiento de las mismas que se despliegan a partir de actividades socioculturales inmersas en los procesos sociales cotidianos.

Vale destacar que el trabajo de campo etnográfico parte de la premisa de documentar lo no documentado, de registrar aquellas prácticas no cuestionadas que llevan adelante las personas concretas en su vida diaria. Para ello, el/la investigador/a participa en actividades cotidianas que se desarrollan en el campo de estudio. Al respecto Guber (2004) señala que la “participación” pone el énfasis en la experiencia vivida por quién investiga. Por su parte, Quirós (2021, p. 10) propone que la principal técnica

que se moviliza en el trabajo de campo etnográfico consiste en “acompañar fragmentos de vida social”.

El trabajo de campo se desarrolló de modo intensivo y casi cotidiano entre el 2019 y el 2021. En dicho lapso, se participó en reuniones que la organización realizaba en distintos parajes rurales, se acompañó a los técnicos/as asesores en su trabajo territorial y se colaboró en otros eventos propios de la UPROC como: el montaje de un puesto en las fiestas patronales de Santa Rosa y la 4<sup>o</sup> Feria de Intercambio de Chivos. Por otra parte, con el objetivo de obtener detalles sobre las dinámicas de decisión, gestión y ejecución de los fondos de la Ley Caprina se presenciaron varias reuniones de la Unidad Ejecutora Provincial de Ley Caprina llevadas adelante en los edificios administrativos del Ministerio de Producción ubicados en la capital puntana y se realizaron entrevistas a funcionarios/as que se desempeñaban en su ejecución a nivel provincial. Merece destacar que, a partir del proceso de involucramiento en la organización, se logró compartir un viaje institucional organizado por la UEP San Luis a la provincia de La Rioja en noviembre de 2019. El viaje tenía como objetivo principal comprobar cómo se gestionaban en la provincia vecina, los fondos provenientes de las Leyes Caprina y Ovina. La oportunidad de viajar a La Rioja y compartir tres días seguidos con productores/as y funcionarios/as de ambas provincias, significó un rito de paso y redundó en la consolidación del trabajo de campo. En suma, se pudo realizar observación participante en variadas actividades que se desplegaron en distintos espacios y en distintos momentos, logrando documentar aspectos relacionados con la producción caprina, con la puesta en movimiento de la Ley Caprina y con el trabajo institucional de los/as técnicos.

Asimismo, para el análisis de la Ley Caprina se utilizaron fuentes secundarias tales como: el propio texto de la ley, sus tres manuales operativos, su decreto reglamentario, resoluciones ministeriales, noticias de diarios e informes, entre otros.

Con el propósito de ahondar en las estrategias socio-productivas de los pequeños productores/as caprinos, a continuación, se abordarán algunas de ellas.

### **En relación a las estrategias de reproducción social de las familias de la UPROC**

Para comprender mejor algunas de las dinámicas cotidianas, interesa el concepto de “estrategias de reproducción” como categoría analítica. Bourdieu (2013, p. 371) plantea que el sistema de estrategias de reproducción se encuentra determinado y adaptado a las particularidades del tipo de capital que se trata de reproducir. Por ello, invita a analizar el

conjunto de prácticas a través de las cuales los individuos y las familias tienden, consciente o inconscientemente, a sostener o mejorar su posición en el espacio social. En relación a estos conceptos, Cáceres, Silvetti, Ferrer y Soto (2006, p. 119), plantean la siguiente pregunta para su caso de estudio de pequeños productores/as caprinos del norte de Córdoba: “¿Cuál es la combinación de actividades productivas y extra productivas que mejor garantizan la reproducción social de los grupos familiares?”.

De acuerdo a las observaciones realizadas, la producción caprina se constituía en la principal actividad productiva de la mayoría de las familias que integraban la Unión de Productores/as Caprinos. Las majadas de cabras oscilaban entre 20 y 100 cabezas totales. Esta producción, sin embargo, se constituía como una producción de subsistencia ya que ocupaba mano de obra familiar, y se encontraba destinada al autoconsumo y a la venta local del excedente, a través de redes de vecinos/as y conocidos.

Por otra parte, los productores/as mencionaban además tener gallinas, pavos, ovejas, cerdos y vacas. En referencia al ganado vacuno, contaban entre 5 y 20 cabezas, con un máximo de hasta 50 cabezas. En relación a este aspecto, Cáceres et al. (2006, p. 120) sostienen que, si bien los vacunos están menos adaptados que el ganado caprino a la región, la posesión de estos animales cuenta con mayor reconocimiento social, “ya que les permite acercarse al perfil productivo de los productores medianos o grandes”. “*Tener animales*” se constituía entonces en una de las principales estrategias de reproducción social, y la organización económica estaba relacionada con la posibilidad de venderlos. Sobre este tema, Doña Tita, integrante de la organización, explicaba que tanto las vacas, como los chanchos y las cabras se podían vender “*en pie*” o muertas, y que se vendían, en general, por su peso. Doña Tita lo sintetizó en una oración: “nosotros no somos asalariados, ni nada... es así, se vende un animal y avanzamos un poco” (Registro N° 4, mayo, 2019). De esta forma, la tenencia, consumo y venta de animales constituían piezas claves del sistema de estrategias socio-productivas.

Asimismo, varios productores/as referían que sus ingresos económicos no dependían exclusivamente de la actividad caprina y la venta de otros animales, sino que se complementaban con Planes de Inclusión Social, jubilaciones, pensiones y “changas”, venta de leña y alambrados. Estas otras estrategias extra-prediales, permiten la reproducción social y económica de las familias en las épocas críticas del proceso productivo –cuando no hay pariciones–, o en los períodos en donde decae la actividad turística.

Es importante considerar que en el análisis de la lógica de los pequeños productores/as juega un rol muy importante la elevada incertidumbre ambiental y socio-económica en la que se desenvuelven sus actividades, el cual lleva a priorizar “aquellas estrategias de reproducción social que

han demostrado ser más efectivas y seguras a lo largo de la historia” (Cáceres et al, 2006, p. 118). En esta elección, opera la comparación entre asegurar la reproducción en tiempo presente, y la elevada incertidumbre que implica el futuro. Dentro de esta lógica, la actividad caprina aparece como estrategia clave en el sistema de supervivencia de los productores/as de esta zona.

Por último, es preciso señalar brevemente que, a partir de la década de 1990, con la implementación de los nuevos programas para el desarrollo rural, la presencia de técnicos/as (agrónomos, veterinarios y sociales) en los territorios se hizo mucho más frecuente. Para considerar estos aspectos, en el apartado siguiente, desde una mirada temporal, se busca dar cuenta del proceso socio-histórico que se fue tejiendo en torno a la cuestión del desarrollo rural en Argentina.

### **Antesala de los proyectos de desarrollo rural: el avance de la frontera agropecuaria**

Desde la década de 1970 en adelante, el proceso de concentración y centralización del capital que se dio en Argentina, implicó como contraparte la desaparición, fusión o integración de miles de unidades productivas y la reconfiguración territorial de los actores sociales en base a las relaciones de poder dominantes (Rofman et al, 2008). Sumando a este panorama, en el año 1996 se permitió el primer cultivo transgénico en el país: la soja resistente al herbicida glifosato. Gras y Hernández (2009) proponen que el “modelo de ruralidad globalizada” se encontraba fundamentado principalmente en la “sojización”, y trajo aparejado el desplazamiento de la agricultura familiar. Las autoras recorren la conformación del “paquete tecnológico” y su contraparte simbólica: la constitución de la soja como ícono del paradigma del agronegocio, como símbolo de un país agroexportador, una nueva versión del “granero de oro”.

Para reflexionar críticamente sobre esta temática, también resulta útil la categoría de extractivismo (Gudynas, 2012). Esta lógica de explotación de los recursos naturales, y específicamente el monocultivo de soja, se enmarca en una dinámica operativa que conlleva no sólo problemas de contaminación y pérdida de la biodiversidad, sino también serias problemáticas sociales como la polarización social y el desplazamiento de poblaciones, con la consecuente anulación de otras prácticas culturales y productivas.

Vale mencionar, siguiendo el planteo que realiza Riera (2016, p. 155), que la escala global de las desiguales relaciones productivas tiene lugar en la configuración de los territorios agrarios locales. De este modo, este conjunto de relaciones de poder y prácticas asociadas que se entranan en torno a la sojización, van configurando matrices territoriales con rasgos

específicos, que se cristalizan de forma diferenciada en cada lugar. Específicamente, para la zona Norte de San Luis, sobre la Ruta N° 5 que une las localidades de Merlo con Santa Rosa, se observan círculos de riego que corresponden a la firma CRESUD. Puntualmente, en referencia a esta compañía, en una nota del diario La Nación<sup>3</sup> se especifican algunos detalles sobre la adquisición de estas tierras en el año 1998:

Hace dos años compraron campos en San Luis en una zona de baja productividad ganadera y los transformaron, mediante la incorporación de tecnología de riego, en una zona agrícola. Allí, en unas 2628 hectáreas en producción, obtienen cultivos con rendimientos similares a los de las mejores áreas agrícolas del país.

En síntesis, estos datos ejemplifican a partir de un caso concreto, el avance de la frontera agropecuaria sobre tierras fuera de la región pampeana, así como la idea de un bien primario (como la soja) puesto en condiciones de alto rendimiento.

Churin (2016) y Aráoz y Paz (2016), coinciden en realizar una lectura dicotómica del campo de relaciones que se inscriben en el territorio. Uno de los polos estaría representado por la agricultura industrial, el agrogocio o el modelo sojero. Mientras que el otro polo, estaría constituido por la adscripción política a la organización campesina como modo de resistencia, asociado con la “mirada campesina” (Churin, 2016, p. 14). De esta forma, la estructuración de relaciones de poder que plantean, quedaría inscripta en un territorio que, simbólica y espacialmente, se dividiría en dos: los territorios de la agricultura intensiva (fácilmente reconocibles desde las vistas aéreas por la utilización de círculos de riego) y los territorios de la agricultura familiar.

No obstante, las vidas cotidianas de los productores/as rurales circulan y ponen en comunicación estas dos esferas, dando cuenta de un entramado complejo y no necesariamente lineal: hay idas y vueltas, “arreglos” diversos y adscripciones múltiples. Como la familia de Paula, actualmente integrante de la UPROC, en cuyo caso la decisión residencial se vinculaba con motivos laborales, como se lee en el siguiente fragmento del registro de trabajo de campo:

En el corral mientras observábamos los chivitos recién nacidos Paula me comentaba que si bien su familia era del paraje de Los Chañares, de toda la vida, ellos se habían ido a vivir y trabajar a la Estancia La Gramilla –correspondiente a la compañía agropecuaria CRESUD–, a unos 50 km de allí. Pero hacía poco habían dejado ese trabajo, y se habían mudado nuevamente al paraje, por lo cual volvieron a las tierras familiares y comenzaron a trabajar por su cuenta (Registro N° 7, junio, 2019).

Gudynas (2012) afirma que si bien los gobiernos del kirchnerismo –Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015)– lograron detener la ola neoliberal, el extractivismo se convirtió en la lógica dominante para la obtención de recursos<sup>4</sup>. Sin descuidar estos aspectos, es preciso tener en cuenta que el Estado sigue distintos cursos de acción política que incluso pueden resultar contradictorios entre sí. En esta clave puede leerse el fomento de la agricultura familiar, que se abordará a continuación.

### **Atención regional a la agricultura familiar y promulgación de la Ley Caprina**

Mientras que en otros países de América Latina ya se llevaban adelante propuestas para el desarrollo rural financiados crediticiamente por organismos multilaterales, Lattuada (2014) señala que, desde 1976 hasta el retorno de la democracia, el desarrollo rural en Argentina no fue contemplado como problemático, en tanto la atención orbitaba en torno al exponencial aumento de producción de soja en la región pampeana. En suma, el peso relativo de la región extra-pampeana en la economía del país y su grado de organización social fueron considerados marginales, y sus reclamos no llegaron a alcanzar un lugar en la agenda pública nacional. Esta asimetría, fue entendida como la contracara ineludible del boom de la soja y el modelo del agronegocio.

Hacia fines de la década de 1980, desde los organismos internacionales de crédito se comenzaron a fomentar programas de desarrollo rural con diferentes enfoques, en tanto políticas compensatorias para estos nuevos pobres rurales, que posteriormente, fueron adoptadas por los diferentes gobiernos nacionales<sup>5</sup>. De modo que, las políticas para el desarrollo rural en Argentina comenzaron a tener cierta continuidad recién a partir de la década de los noventa.

Años más tarde, entre el 2004 y 2005, a partir de la creación en el marco del Mercosur de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), se impulsó a nivel regional la “inclusión de la agricultura familiar como categoría central del desarrollo rural” (Nogueira, Urcola y Lattuada, 2017, p. 31). Siguiendo el recorrido que proponen Nogueira, Urcola y Lattuada (2017), estos espacios de debate a nivel regional, también tuvieron su expresión a nivel nacional. Los autores plantean que, con ese hito, se inaugura un nuevo período en las políticas de desarrollo rural que va desde 2004 hasta 2008, denominado de “concertación y diálogo político”, que se caracterizó por intentar subsanar la fragmentación existente en el campo de propuestas y programas para el desarrollo rural en la década de 1990, originada entre otros factores por su dependencia de diversas

fuentes de financiamiento nacional e internacional. Por estos motivos, las propuestas del período que se extendió entre 2004 y 2008, se fundamentaban en generar instancias de encuentro y articulación entre los diversos actores involucrados en el desarrollo rural.

Con el “conflicto del campo”<sup>6</sup>, en 2008, se produjo un quiebre que dio lugar a un segundo período que los autores denominan de “jerarquización institucional”, que se extiende hasta el 2014. Esta etapa fue signada especialmente por la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar –en 2008– y por la elevación de rango de la, hasta entonces, SAGPYA al nuevo Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca –en 2009–.

En este marco, en el año 2006, fue sancionado por el Congreso Nacional el Régimen para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina mediante la Ley Nacional N° 26.141, como parte de toda esta serie de políticas públicas y programas que volvieron la mirada hacia el sector rural y, específicamente sobre la agricultura familiar. La cual fue reglamentada en octubre de 2007 por el Decreto N° 1502/2007, y cuyo primer Manual Operativo fue aprobado en el año 2008, bajo la Resolución N° 376 de la SAGPYA. Este último fue sufriendo diversas modificaciones que dieron como resultado la aprobación de un segundo Manual Operativo en el año 2012 –Resolución N° 1053 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca–, y un tercer Manual Operativo en el año 2017 –Resolución N° 251 del Ministerio de Agroindustria–, mediante los cuales se establecían modificaciones en la operatoria del Régimen.

En el art. 1° de la Ley Caprina se presenta lo que en el trabajo de campo era nombrado como “el espíritu de la ley”. En este sentido, como principal objetivo, esta ley “comprende el aprovechamiento de la hacienda caprina que tenga el objetivo final de lograr una producción con vistas a su autoconsumo y/o comercialización, tanto a nivel nacional como de exportación” (Art. N° 1, Ley N° 26.141/06).

La principal forma que dispone la ley para lograr el objetivo propuesto, es el “apoyo económico reintegrable y/o no reintegrable para la ejecución del plan o proyecto” (Art. N° 17, inciso a.). La diferencia entre estos beneficios está dada por el hecho de que los AR deben ser devueltos por los beneficiarios/as, mientras que los ANR están destinados para los casos donde se verifique que no son considerados sujetos aptos de crédito. Este último punto, se encuentra íntimamente relacionado con el perfil de los productores/as. En este sentido, se refiere que, para la asignación de los ANR,

tendrán prioridad los productores de la agricultura familiar que son quienes trabajan la tierra que ocupan, residen en áreas rurales o en localidades cercanas al lugar de producción, ocupan mano de obra familiar y/o emplean hasta DOS (2) asalariados en forma permanente (Res. N° 251/2017).

Este grupo de programas de desarrollo rural, impulsados a partir del 2004, partían de una concepción del desarrollo compleja que involucraba además de la variable tecnológica, cuestiones ecológicas, sociales y culturales (Lattuada, 2014). De este modo, en el articulado de la Ley Caprina, se verifica esta mirada amplia del desarrollo. Es decir, ya no sólo importaba el avance técnico, sino que se tomaban en cuenta factores como la salud, la vivienda y la educación. Justamente, en el Segundo Manual Operativo se planteaba:

Se impulsa 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 tendiendo a su crecimiento económico y bienestar general (Res. N° 1053/2012).

Ahora bien, con el objetivo de completar el mapa de actores, cabe señalar que, de modo paralelo, en julio de 2006, se dio también la creación de la Asociación Argentina Caprina (AAC). Este hecho puede ser entendido como una toma de posición de otro de los actores que formaban parte del entramado relacional afectado por la cuestión (Oszlak y O' Donnell, 1981): un grupo empresarial pujante que contaba con presencia en la Sociedad Rural de Palermo, conformado por referentes de las principales estancias y/o empresas productoras del país<sup>7</sup>. Para los grandes empresarios/as, el interés en la producción caprina estaba dado a partir de la rentabilidad que esta ofrecía como actividad competitiva en cuanto a la producción de carne, leche y fibras. En relación a ello, cabe preguntarse si esta política finalmente logró atender a los intereses de los grandes empresarios, y al mismo tiempo solucionar los problemas de los pequeños productores/as. En una noticia del año 2007<sup>8</sup>, se entrevistaba al coordinador del Programa Nacional Caprino, quien afirmaba lo siguiente:

La ley caprina también podría dar un espaldarazo al sector, se trata de una ley muy completa, pensada desde la Mesa Caprina que coordina la Secretaría de Agricultura, con la participación de representantes de los gobiernos provinciales, el INTA, el SENASA, productores y empresarios, a mediados de 2008 quizá se otorguen los primeros créditos a productores e industriales del sector caprino.

En el próximo apartado, la propuesta es avanzar sobre las especificidades propias de las dinámicas de funcionamiento y la estructura organizacional a partir de las cuales se pone en movimiento la Ley Caprina en la zona Noreste de San Luis.

## La puesta en movimiento de la Ley Caprina y algunas dinámicas de su funcionamiento

Luego de la sanción de la ley, fueron necesarias tanto la asignación de recursos como la definición de competencias con respecto al asunto recientemente regulado. En este sentido, la autoridad de aplicación de la Ley Caprina, fue la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), dependiente del Ministerio de Economía y Producción, quien podría descentralizar funciones en las provincias (Art. N° 7). La “cristalización institucional” (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 117) que se observa en este caso tiene que ver con la atribución de nuevas funciones a un organismo preexistente: la SAGPYA. Aquí es fundamental señalar cierta tendencia federalista de esta ley, que podría responder al afán de construcción del territorio nacional como unidad soberana.

A escala provincial, el organismo encargado de llevar adelante el Régimen para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina era la Unidad Ejecutora Provincial (UEP). En referencia a la conformación de la UEP, de acuerdo a las observaciones realizadas, se verifica que la misma estaba integrada por: el presidente (perteneciente al Ministerio de Producción de la provincia de San Luis), la coordinadora provincial, representantes de distintos grupos de productores/as y representantes del INTA, del SENASA y de la SsAF. Respecto de la dinámica de funcionamiento, todos los miembros de la UEP tenían derecho a voto en lo que refiere a la aprobación de proyectos, informes y rendiciones –entre otras cuestiones–, a excepción del Presidente y el Coordinador Provincial (Res. N° 251/2017).

La UEP era la encargada de realizar los llamados a concurso para cubrir el cargo de Coordinador Provincial, el cual se renovaba cada 4 años (salvo excepciones). Entre las funciones y responsabilidades del Coordinador Provincial se encontraban: convocar las reuniones de la UEP y coordinar el accionar de la misma en relación a la Coordinación Nacional; recibir, evaluar y prestar conformidad a las solicitudes de beneficios presentadas, controlar la rendición de cuentas de los proyectos aprobados, así como también realizar el seguimiento, supervisión y control de ejecución de los proyectos aprobados, por mencionar algunas (Res. N° 251/2017).

Pedro, uno de los técnicos formuladores de la SsAF y referente de la UPROC, comentaba en una entrevista lo que para él significaba la UEP:

Haciendo una reflexión de la participación de las instituciones en un espacio común, porque la UEP es eso, ojalá haya en otras producciones lo mismo. En San Luis la UEP es el único lugar donde se pueden juntar INTA, la Secretaría (SAF), la provincia... no hay muchos más. Entonces, creo que

la responsabilidad de cada institución está en la designación de los representantes, que puedan aportar a un espacio común en el que se generan otras cosas (Pedro, noviembre, 2019).

Particularmente, en el caso de la UEP de San Luis, la misma era convocada de forma mensual por la coordinadora provincial. En estas reuniones, sobre todo en la primera mitad del año, se resolvían la ejecución de los fondos de la Ley Caprina, aunque esta no era la única tarea a realizar, como señalaba la coordinadora provincial: “Acá venimos a construir, no quiero coordinar una UEP anquilosada que sólo da quórum y aprueba fondos... Tenemos que articular entre instituciones, ir más allá de los proyectos, pensar en capacitaciones” (Graciela, febrero, 2020).

En ambos relatos, se enfatizaba la importancia que adquiría la UEP como un espacio de articulación entre instituciones –provinciales y nacionales– y organizaciones de productores/as. Como un espacio, que abría la oportunidad para definir estrategias para el desarrollo rural de forma coordinada entre los diversos actores que se entramaban en las diferentes escalas. En este sentido, se podría interpretar la búsqueda por parte del Estado de lograr una articulación entre los programas y sus burocracias, para no caer en la yuxtaposición de proyectos aislados en los territorios, tal como se venía diagnosticando en etapas anteriores.

La participación de la UPROC, casi ininterrumpida desde 2015, en las reuniones mensuales de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) de la Ley Caprina, devino central en términos organizativos no sólo por la posibilidad de acceder a Aportes No Reintegrables (ANR), sino en términos simbólicos y políticos. En este sentido, cabe señalar que la participación sostenida de la UPROC y sus técnicos en el marco de las reuniones periódicas de la UEP, fue conformando un “capital social” (Bourdieu, 2001) para la organización. La relación positiva con esta institución resultó en una mayor visibilidad social y política para la propia organización, y demostraba la “capacidad para construir una red de relaciones institucionales e interactuar con el contexto en busca de mayor visibilidad” (Alfaro, 1998, p. 10).

Prosiguiendo con el análisis del funcionamiento de la ley, es relevante detenerse en las características que esta adquirió en su implementación. En la escala local, los proyectos eran pensados, discutidos y evaluados con los productores/as en distintas reuniones, y luego los técnicos/as los escribían y presentaban en función de los requisitos dispuestos. En relación a ello, en el Tercer Manual Operativo se especifica que los proyectos debían ser “elaborados por profesionales dependientes de las instituciones miembros de la UEP (INTA, SENASA y SsAF) o del Gobierno Provincial” (Res. N° 251/2017, Anexo, p. 9).

En estas orientaciones se observa la preeminencia del paradigma de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Esta corriente, que tuvo sus orígenes en la década de los noventa apuntaba a promocionar la participación de los actores y miembros de la comunidad local en la formulación y gestión ‘desde abajo’ de la política en cuestión (Manzanal y González, 2020).

Desde una mirada crítica, Gómez (2008) señala que la participación asociada al desarrollo no sólo otorgaba legitimidad a las políticas estatales, en tanto presentaba a los sujetos interviniendo directamente en las propuestas y políticas de desarrollo, sino que a la vez habilitaba un reposicionamiento del Estado, el cuál se desligaba de algunas de sus tareas. El autor sugiere que la participación así entendida, en definitiva, queda ceñida a las constricciones impuestas desde el aparato estatal: a debatir proyectos encuadrados en las líneas de financiación pública ya existentes, a los tiempos y las reglas de la burocracia, a la falta de recursos que garanticen su continuidad y a las directrices contradictorias de las políticas públicas y sus responsables, entre otras.

Para evaluar estos aspectos, interesan las palabras del coordinador provincial de la UEP Caprina de La Rioja, quien fue entrevistado en el marco del viaje realizado como parte del trabajo de campo:

Un proyecto además del objetivo declarado, sea cual fuese en sentido técnico, busca a la vez apoyar la organización de base. (...) Todo eso genera una construcción social en las bases, (...) genera algo diferente el hecho que vos le lleves la máquina, o que la persona vaya y aprenda a hacer los trámites, a ir al banco. Genera un desarrollo más y una organización extra, en serio, genera otra cosa (Federico, noviembre, 2019).

Así, a partir de distintos proyectos, los técnicos/as buscaban generar circuitos productivos que integraran a los productores/as de una determinada región. En esa línea, es que se intentaba crear un entramado que relacionara a los/as beneficiarios directos con el resto de los productores/as caprinos de forma efectiva en pos de un mejoramiento de la calidad de vida.

En el estudio de caso realizado, en el marco de la UPROC, cabe destacar que a partir de –y por medio de– el proyecto de solicitud de financiamiento presentado en 2016 ante la Ley Caprina, se obtuvieron diversos logros tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización, en pos del desarrollo de la producción caprina. Lito, uno de los técnicos de la SsAF, explicaba:

Fue un proyecto muy grande, con mucho detalle del diagnóstico y de lo que se pretendía hacer... Se hicieron como 50 corrales, se pusieron silos, conseguimos la máquina para enfardar, conseguimos la picadora de hacer los

micro silos, se adquirieron reproductores de raza bóer, y bueno todas esas cosas nos fueron consolidando en los ocho parajes que trabaja la UPROC (Lito, enero, 2020).

Estos beneficios se pueden clasificar de acuerdo a los tres espacios sociales (Alfaro, 1998) en los que se manifestaban. En primera instancia, los logros que remitían al espacio micro social, tales como la mejora genética de las majadas, mejores precios en la obtención de suplementos, mejoras en la infraestructura de los corrales. En segundo lugar, aquellos resultados que se enmarcaban en el espacio organizacional, como la consolidación de los vínculos entre productores/as de diferentes parajes a nivel regional, el crecimiento como organización, el aumento de experiencias organizativas y mejores acuerdos de comercialización. Y finalmente, en lo que respecta al espacio contextual, fundamentalmente el beneficio que implicaba la visibilidad del sector caprino a nivel provincial –y a nivel nacional–, que abrió la posibilidad de instalar demandas y reivindicaciones en la agenda pública.

Entonces, más allá de las limitaciones que presenta el Desarrollo Territorial Rural, como paradigma, luego del trabajo de campo realizado, se pudo verificar que, en el proceso mismo de implementación de la Ley Caprina en los parajes del noreste de San Luis, se abrió un espacio para la participación efectiva y crítica, y para las reivindicaciones propias de la organización y del sector. La Ley Caprina devino en una “herramienta de intervención” para el desarrollo rural a nivel local, en cuyas dinámicas se interrelacionaban agentes estatales de diversas dependencias.

## **Consideraciones finales**

La mirada antropológica ayuda a captar los modos en que las cuestiones cotidianas se encuentran enlazadas a (y son co-constituidas por) procesos sociales más amplios, en relación a contextos socio-históricos específicos. En este trabajo, a partir de la indagación realizada, se intentó visibilizar que la Ley Caprina constituyó una pequeña porción de un proceso social, en términos temporales y sociales, que se fue tejiendo en torno a la cuestión del desarrollo rural en Argentina. Específicamente, se puede entender que la promulgación de dicha ley en 2006, se enmarcó en un proceso de jerarquización de la agricultura familiar, que se dio a nivel regional y a nivel nacional, entre los años 2004 y 2008.

A su vez, en el artículo se buscó poner de relieve en el plano local, la disputa existente a escala nacional y global en torno a los modelos de producción alimentaria: el agronegocio y la agricultura familiar. En este sentido, vale aclarar que el cultivo y producción de soja transgénica en el país

continuó expandiéndose de forma acelerada y, más allá de los intentos de revalorización del sector de la agricultura familiar, sí se realiza una mirada de conjunto, se observa una desatención al mismo (tanto en cantidad de políticas como de presupuestos asignados).

Finalmente, se puede señalar que el entramado relacional estudiado es configurado a partir de diferentes lógicas que se entrecruzan, se complementan y/o entran en tensión. Por un lado, las lógicas locales, relacionadas con los complejos sistemas de estrategias de reproducción social de los productores/as caprinos. Por otra parte, las lógicas institucionales y políticas, vinculadas con la puesta en movimiento de diferentes políticas públicas para el desarrollo rural –que en algunos casos se superponen y en otros se articulan–. A partir de estas últimas, se activan las lógicas organizacionales que tienen su origen en el entramado relacional local, pero a la vez rebasan dicha estructura, en las que se generan nuevos vínculos que adquieren sus propias características, más allá de las políticas que les dieron lugar. En relación a ello, interesa destacar que en el devenir organizativo se fue conformando un capital social que redundó en un aumento de recursos (materiales y simbólicos) para los miembros de la organización, que impactaron positivamente en la producción caprina a nivel local, y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales.

## Agradecimientos

Agradezco especialmente a los/as evaluadores/as anónimos, a Julieta Quirós, a Claudia Guebel y a Nicolás Trivi por sus valiosas lecturas y correcciones para la presente publicación.

## Referencias bibliográficas

- Alfaro, M. I. (1998). El problema del sostenimiento de las Organizaciones Campesinas: una estrategia de investigación posible. *Publicaciones del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, (11), 1-21.
- Aráoz, H. M., y Paz, F. (2016). Extractivismo: metabolismo necroeconómico del capital y fagocitosis de las agro-culturas. Reflexiones y aprendizajes desde las re-existencias campesinas en el Valle del Conlara. En: Porto-Gonçalves y Hoczman, D. (Comp.). *Despojos y Resistencias en América Latina/Abya Yala*, Estudios Sociológicos Editora, 2016. Libro digital.
- Bourdieu, P. (2001). El capital social: apuntes provisionales. *Zona abierta*, (94), 83-87.
- Bourdieu, P. (2013). *La nobleza de Estado: educación de elite y espíritu de cuerpo*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Cáceres, D. M., Silvetti, F. M., Ferrer, G., y Soto, G. (2006). “Y... vivimos de las cabras”: transformaciones sociales y tecnológicas de la capricultura. Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- Churín, N. (2016). *La lucha por el territorio. Estrategias de reproducción social de las familias de la Asociación Campesinos*

del Valle (Provincia de San Luis, Argentina). Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Rosario.

Feito, M. C. (1990) *Trabajadores rurales en la horticultura bonaerense: el caso de los migrantes bolivianos*. Tesis de Licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Fernández, L. F. (2016). El Desarrollo Territorial Rural y su influencia en las políticas para la agricultura familiar. *Cuestiones de Sociología*, nº 15, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Foro Nacional De La Agricultura Familiar (FONAF) (2006). Nota de Presentación y Documento Elaborado por las Organizaciones Representativas del Sector Productor Agropecuario Familiar. 3, 4 y 5 de mayo de 2006. Mendoza, Argentina.

Geertz, C. (1987). *La interpretación de las culturas*, México: Ed. Gedisa.

Gómez, J. (2008) "Los límites del consenso – la propuesta de Desarrollo Territorial Rural en América Latina". En: Fernandes, B.M. (org.), *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*. São Paulo: Expressão Popular. CLACSO libros.

Gras, C. y Hernández, V. (2009). *El fenómeno sojero en perspectiva: dimensiones productivas, sociales y simbólicas de la globalización agro rural en la argentina*. En *La Argentina rural: de la agricultura familiar a los agronegocios* (pp. 15-37). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.

Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva sociedad*, (237), 128-146.

Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y debates*, (27), 13-47.

Manzanal, M. (2017). Territorio, Poder y Sojización en el Cono Sur latinoamericano.

El caso argentino. *Mundo Agrario*, 18(37), <https://doi.org/10.24215/15155994e048>.

Manzanal, M. y González, F. (2020). "Desarrollo y Desigualdad. Una perspectiva desde las políticas públicas de desarrollo regional y territorial en Argentina 1960-2016". En Paz, Jorge y Cimadamore, Alberto (2020). *Sustentabilidad, Pobreza y Desarrollo en el siglo XXI*. México: Editorial Siglo XXI.

Nogueira, M. E., Urcola, M. A., y Lattuada, M. (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 2(4).

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO/Nº4.

Quirós, J. (2021). *¿Para qué sirve un antropólogo? La intervención antropológica y sus relaciones con la investigación*. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Filosofía y Humanidades.

Riera, C. (2016). Regar Cultivos Extensivos: La "Eficiencia" como "Cultura De Manejo". En Córdoba, Argentina. *Alternativa. Revista de Estudios Rurales*, 3(6).

Rofman, A., García, A., García, L., Lampreabe, F., Rodríguez, E., Vázquez Blanco, J. (2008). *Subordinación productiva en las economías regionales de la postconvertibilidad*. Realidad Económica Nº 240 y 241.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la "formulación de las políticas. *Antípoda*. No. 10 pp. 21-49.

## Fuentes

Ley Nacional Nº 26.141/2006. Régimen para la Recuperación, Fomento Y Desarrollo De La Actividad Caprina.

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 1502/2007. Régimen para la Recuperación, Fomento Y Desarrollo De La Actividad Caprina.

Resolución N° 376/2008. Régimen para la Recuperación, Fomento Y Desarrollo De La Actividad Caprina. Créase el “Manual Operativo” de la Ley N° 26.141 para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

Resolución 1053/2012. Régimen para la Recuperación, Fomento Y Desarrollo De La Actividad Caprina. Apruébese Manual Operativo. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Resolución 251-E/2017. Apruébese el Manual Operativo del Régimen para la Recuperación, Fomento Y Desarrollo De La Actividad Caprina. Ministerio de Agroindustria.

## Notas

- 1 Licenciada y Profesora en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como técnica asesora en el equipo de trabajo del área caprina del Programa Producción Agropecuaria y Arraigo Rural, perteneciente al Ministerio de Producción de San Luis.
- 2 La Agencia de Extensión Rural Concarán es dependiente de la Estación Experimental Agropecuaria San Luis. El área de influencia de la AER CONCARAN abarca 620.000 hectáreas en los departamentos Chacabuco, Junín y San Martín.
- 3 Diario La Nación. “Cresud, una de las mayores firmas agropecuarias del país, va a la cosecha de ganancias”. 4 de junio de 2000. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/cresud-una-de-las-mayores-firmas-agropecuarias-del-pais-va-a-la-cosecha-de-ganancias-nid19423/>.
- 4 Para el año 2012, el Cono Sur, con el liderazgo conjunto de Brasil y Argentina, alcanzó la mitad de la producción mundial de soja. Específicamente, Argentina pasó de tener 68.000 hectáreas sembradas en 1972 a 17.577.320 en 2012, con un correlato en la producción de 78.000 toneladas en 1972, a 40.100.197 toneladas en 2012 (Manzanal, 2017).
- 5 Para la presente revisión de las políticas para el desarrollo rural en Argentina se realiza un recorte operativo, no obstante, las políticas públicas nacionales para el sector agrario se pueden remontar inclusive hasta 1871, año en el que fue creado el Departamento Nacional de Agricultura. El Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noroeste Argentino (PNOA) –llevado adelante entre 1984 y 1990- y más tarde el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA) –diagramado entre 1983 y 1988, y ejecutado entre 1991 y 1996 pueden ser considerados como las primeras experiencias precursoras de toda una serie de políticas para el sector rural (Lattuada, 2014).
- 6 El conflicto del 2008 estuvo asociado a la propuesta de aumento de las retenciones sobre granos y carne vacuna, y tuvo como principales protagonistas a las cuatro organizaciones corporativas tradicionales del sector agropecuario del país –Sociedad Rural (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Confederación Interooperativa Agropecuaria (Coninagro)–, contando, además, con el apoyo de sectores urbanos medios y altos (Nogueira, Urcola y Lattuada, 2017).
- 7 Infocampo. “Se constituyó la Asociación Argentina Caprina”. 27 de julio de 2006. Disponible en: <https://www.infocampo.com.ar/se-constituyo-la-asociacion-argentina-caprina/>.
- 8 Diario La Nación. “Falta leche para la producción de quesos”. 29 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/falta-leche-para-la-produccion-de-quesos-nid974628/>.