

La ley ovina N° 25422 y su adhesión en la Provincia de Santa Fe a través de la ley N° 12483- Antecedentes y perspectivas

JUAN JOSE STAFFIERI

Facultad de Derecho
Universidad Nacional de Rosario
juanjosestaffieri@gmail.com

Resumen

Esta ponencia titulada “La Ley Ovina N° 25422 y su adhesión en la Provincia de Santa Fe a través de la Ley N° 12483/08- Antecedentes y Perspectivas”, pretende ilustrar al lector sobre los orígenes de nuestras majadas ovinas, su trayectoria en nuestro País hasta llegar a la sanción de la Ley N° 25422 y su modificatoria Ley N° 27646 legislación muy importante en la materia ya que por primera vez se dio en un cuerpo legal una estructura tendiente a promover el desarrollo de los ovinos en nuestro territorio. La referida Ley es una Ley de adhesión por parte de las Provincias por lo que en la presente ponencia se menciona especialmente la Adhesión de la Provincia de Santa Fe, su “Plan Ovino Provincial” y las perspectivas a partir del mismo.

Palabras claves

Ovino, legislación, adhesión provincial.

The sheep Law N° 25422 and its adoption in the Province of Santa Fe through law N° 12483/08 – Background and Perspectives

Abstract

This presentation, titled “The sheep Law N° 25422 and its adoption in the Province of Santa Fe through Law N° 12483/08- Background and Perspectives”, aims to enlighten the reader about the origins of our sheep herds, their journey in our country until the enactment of Law 25422 and its amending Law 27646.

This legislation is highly significant in the field as it represents the first legal framework aimed at promoting the development of our sheeping territory. The mentioned law is an adherence law by the provinces, and therefore, this presentation specifically addresses the adherence of the province of Santa Fe, its “Provincial sheep plan “ and the perspectives arising from it.

Keywords

Sheep's, law, provincial adhesion.

1. Antecedentes

En América no existían ovinos antes de la llegada de los conquistadores españoles quienes los introdujeron al continente. En el siglo XVI Juan Nuñez del Prado introduce desde Perú los primeros ovinos a Tucumán, que por su destino incierto se cree que ejercieron poca influencia posterior.

Hacia 1573 Juan de Garay lleva desde el Río de la Plata los primeros ejemplares al Litoral. En 1587 Juan Torres de Vera y Aragón trajo desde el Perú 4.000 ovejas que fueron diseminadas entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, y Corrientes.

Hacia fines del siglo XVI se produjeron varias entradas de ovinos al territorio argentino por el norte y también por el Río de la Plata, coincidiendo con la fundación de las principales ciudades. A la región de Cuyo fueron introducidas desde Chile por los nativos Huarpes en el año 1561 y a la Patagonia llegaron recién en 1703 llevados por el jesuita Van der Meeren hasta los alrededores del lago Nahuel Huapi.

Encontrando buenas condiciones para su subsistencia, se reprodujeron sin trabas durante dos siglos y medio, adaptándose a las características del clima y el suelo donde se desarrollaron, dando origen a los denominados animales “criollos”, que son la base para la actual ganadería ovina.

Nos encontramos con dos situaciones por un lado el ganado ovino resulto en principio poco atractivo para los ganaderos ya que el consumo de su carne no se justificaba por la abundancia de carne vacuna, por otra parte a pesar de la gran diversidad de regiones, situaciones climáticas y variaciones ambientales adonde fueron llevados estos ovinos manifestaron una gran capacidad de

adaptación lo que se manifestó en pocos años en un considerable aumento de los rebaños en gran parte gracias a la riqueza genética suficiente.

El origen genético de los ovinos que iniciaron la formación de la población argentina de ovinos criollos fueron las ovejas denominadas Churras y Montañesas Españolas y algunos pocos ejemplares del tipo Merino, que se embarcaron hacia América durante los primeros años de la conquista española . Debido a la heterogeneidad de la población de ovinos y como consecuencia de los apareamientos libres se generó una enorme variabilidad fenotípica, muy difícil de clasificar en tipos bien definidos. Sin embargo, Juan Manuel de Rosas, en su libro “ Instrucciones a los mayordomos de Estancia” (1819) señala que: “ Las ovejas pampas y criollas son diferentes”, indicando así la existencia de dos variedades, la primera descendiente del Merino Español y la segunda de las ovejas Churras o montañesas.

La variedad “criolla” prevalecía en el Noroeste donde existía la industria casera del tejido y la oveja “pampa” en la región Litoral . Según Helman se podría diferenciar un tercer tipo de ovino, con tendencia marcada al policerismo (presencia de más de dos cuernos), llamadas “chilenas” por su origen o “capitanas” por la característica de su cornamenta. Para Mandrini (1987) las Pampas eran de mejor calidad porque eran los animales “adoptados” y criados por los indígenas de origen mapuche, cuya cultura textil los hacía conocedores de lana e hilados y por lo tanto sabían seleccionar sus animales, en cambio los criollos eran manejados por los colonizadores que no tenían muchos conocimientos sobre la crianza de las ovejas. De ahí que tampoco seleccionaban los mejores ejemplares para mejorar la genética.

Durante la época colonial en Buenos Aires y en toda la región pampeana se utilizaban más los vacunos que los lanares, aunque los productos que se obtenían de esos últimos eran numerosos y de gran utilidad como por ejemplo la grasa para la fabricación de velas y jabones, los cuernos para preparar pergaminos, y la carne para consumo familiar.

La oveja criolla se explotaba en forma marginal hasta la década de 1850 en que por la Guerra de Secesión Norteamericana, se crea una mayor demanda de lana de Europa por la imposibilidad de importar algodón del sur de U.S.A, es

cuando se desencadena un cambio radical en el sector ovino en la Argentina hacia la producción de lana.

En 1855 ya normalizado el comercio internacional comienza una etapa con importantes importaciones de reproductores ovinos que alcanza su punto mas alto en 1865 acelerando el proceso de absorción de las ovejas criollas y provocando su desaparición definitiva de la región pampeana .

Este proceso se conoce como la “merinización” de la población ovina que coincidió con un favorable impacto de la producción lanera en la economía. De este modo los volúmenes de lana exportados en 1865 ascendieron a 40.000 toneladas siendo Bélgica el principal comprador siendo el stock ovino en esos momentos de 40.000.000 de cabezas.

Hacia fines del siglo XIX, con la incorporación del alambrado en las explotaciones agropecuarias la producción ovina en la región pampeana se fue especializando, formándose dos grandes grupos, uno de majadas generales dedicado a la producción de lana y carne, y el otro al manejo de plantales para la obtención de reproductores mejorados (cabañas). Diversos factores ambientales influyeron sobre la baja productividad de la raza Merino en la región pampeana (sarna, inundaciones, etc) lo cuál provoco la desmerinización de la región pampeana y su paulatino reemplazo por la raza Lincoln que fue introducida desde Inglaterra. La raza Merino lentamente fue trasladada a otras regiones como la Mesopotamia y la Patagonia.

La demanda de carne ovina en el mercado internacional y el desarrollo de la industria frigorífica favorecieron el crecimiento de la raza Lincoln y sus cruza en la zona pampeana debido a su aptitud cárnica.

Durante las dos primeras décadas del siglo XX se produjo un leve descenso de la producción ovina en la zona pampeana. Contrariamente durante ese período, la región patagónica se consolido como la principal zona ovina del país.

En años sucesivos se realizaron nuevas importaciones, entre 1935 y 1938 se genero un gran entusiasmo que provocó la introducción de ovejas y carneros desde Sajonia, Estados Unidos, Francia y España. Este proceso disminuyo su intensidad desde 1939 hasta 1945 debido a los bloqueos comerciales anglo-franceses.

Podemos observar de acuerdo a lo muy brevemente descripto que a través de este proceso histórico se produjeron distintos cambios en la estructura racial de la majada ovina nacional, donde la población ovina criolla fue ocupando paulatinamente un menor lugar en cuanto a número de animales, pero de gran importancia para la economía y para la situación social de los pequeños productores del noroeste argentino.

2. Problemática del sector ovino nacional

La producción ovina Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX se constituyó en la actividad agropecuaria más rentable y en el motor del acelerado proceso de acumulación capitalista. El principal producto de exportación era la lana, actividad que insertó al País en el mercado mundial, esa producción se desarrollaba principalmente en la Provincia de Buenos Aires. La actividad era dependiente de los precios internacionales, cuando éstos se modificaron la carne ovina cobró importancia, siendo posible la exportación de carnes congeladas debido al desarrollo de la industria frigorífica. . Hasta 1898 la exportación de reses ovinas fue mayor que la de reses vacunas.

Es así que al período desde 1880 a 1930 se lo denominó “años de oro” existía una gran demanda de lana, cuero y luego de carne congelada, los precios de estos productos eran altos y el acceso a los mercados europeos era posible. Posteriormente la ganadería vacuna comenzó a ocupar un lugar importante junto a la agricultura. Desplazando estas dos actividades a la ovina hacia otras regiones del país, principalmente la patagónica.

De tener el ganado ovino un pico de 56 millones a partir de 1963 el número de cabezas comenzó a tener un marcado descenso llegando hacia la década del 80 a aproximadamente 28 millones de cabezas.

Diversos factores provocaron esta disminución sobre todo a nivel internacional con diversas crisis y por el otro a la prohibición del ingreso tanto de la carne ovina como de la lana al Reino Unido que era en aquella época nuestro principal comprador.

La lana encontró otros mercados sobre todo China y Rusia sin embargo no ocurrió lo mismo con la carne.

La denominada “crisis ovina” en la década de los 90 tuvo en la Argentina varios orígenes, pero el principal fue la caída abrupta de los precios internacionales de la lana luego del colapso del sistema de precios de sostén implementado por Australia hasta 1989. A esto debemos agregar como causante de la reducción del stock ovino con el aumento relativo de la rentabilidad de la agricultura que desplazó al ovino de la pradera pampeana y la paridad cambiaria desfavorable para la exportación. A estos procesos podemos sumarle otros factores como en la Patagonia las consecuencias de procesos de desertificación acentuados por períodos de sequía en donde hubo políticas como el “crédito de reconversión ovina” para palear la desertificación, política que fracasó endeudándose los medianos productores, nevadas intensas en los años 1994/95 provocaron grandes mortandades de ovinos y la tremenda erupción del volcán Hudson (1991) cuya ceniza cubrió gran parte del norte de Santa Cruz.

3. Ley N° 25.422:

Esta ley fue sancionada el 4 de abril de 2001 y promulgada de hecho el 27 de abril de 2001, llamada “Régimen para la recuperación de la ganadería ovina”, la misma fue no derogada pero si modificada por la Ley N° 27.646 sancionada el 15 de noviembre de 2021. En su Capítulo 1ero de la Ley N° 25.422 se establecen los “Alcances del régimen” instituyéndose en su artículo 1ero un régimen para la Promoción, Desarrollo y Consolidación de la Ganadería Ovina y de Llamas. Dicho régimen, como reza el referido artículo que fue modificado por la Ley N° 27.646 estará destinado al desarrollo sostenido de la producción, la transformación y la comercialización de la ganadería y sus productos derivados, a través de la actualización permanente, modernización e innovación de los sistemas productivos, fomentando el desarrollo sostenible de sus potencialidades, el incremento del agregado de valor y la integración horizontal y vertical de todos los eslabones de la cadena, el desarrollo regional y el carácter federal del presente Régimen, la radicación de la población en el medio rural y la ocupación del territorio.” El art. 2° sustituido por la Ley N° 27.646 detalla cuales son las actividades prioritarias relacionadas con la ganadería ovina y de llamas comprendidas en el régimen procurando la mejora de la calidad de la producción y los procesos de agregado de valor en todos los eslabones de la cadena.

Fundamentalmente esta ley y su modificatoria propugna entre sus objetivos: 1° Aumento de ingresos netos y valor agregado, 2° Desarrollo de recursos humanos, 3° Mejora del status sanitario de las majadas, 4° Aumento de la facturación global del sector, 5° Conservar y mejorar los recursos naturales involucrados, 6° Mejora en la calidad de todos los procesos y fundamentalmente aumentar el stock ovino nacional.

Se estableció en la exposición de motivos de la Ley como “estrategias” 1ero Disponer del financiamiento adecuado y asegurado por Ley a fin de permitir el proceso de planificación a mediano y largo plazo. 2do Elaboración de planes y programas provinciales que provean un adecuado marco conceptual que guíe la ejecución de los fondos, 3ero Participación directa de los productores en los procesos claves: planificación y control de gestión, 4to Descentralización de la operatoria, permitiendo la adhesión de las Provincias a esta ley y sus beneficios. 5to Articulación entre actores relevantes, 6to Flexibilidad de la operatoria para atender correctamente las variadas necesidades del productor ovino en las distintas regiones del país y 7mo Estimular el asociativismo y las formas de integración.

En cuanto a los fondos podemos decir que durante los primeros 10 años de gestión el Estado Nacional aportó 20 millones de pesos anuales. Luego a través de la Ley 26.680 el Fondo se prorrogó por 10 años más y el monto mínimo a aportar se ajustó a 80 millones de pesos anuales, más los recuperos de la cobranza de los aportes reintegrables otorgados.

Se establece expresamente en su art.4to que serán beneficiarios del presente régimen las personas humanas, jurídicas, sociedades de hecho y sucesiones indivisas que realicen actividades acordes al objetivo de la Ley y que cumplan con los requisitos de su reglamentación, según reza la norma.

Cataloga a las distintas personas o sociedades que intervienen en la cadena de comercialización en productores y productoras, transformadores que elaboren a través de la materia prima, productos derivados o destinados a la concreción de los objetivos previstos en la Ley, y comercializadores a quienes comercialicen las materias primas o productos manufacturados relacionados con los objetivos de la Ley.

La Autoridad de Aplicación de la presente Ley será el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación o quién lo reemplace en sus funciones.

El artículo 22 establece expresamente que el Régimen establecido en la Ley será de aplicación en las provincias que adhieran expresamente al mismo. Es decir, es una Ley de adhesión como lo es nuestra Ley de Defensa Forestal N° 13273

Se determinan los pasos que deberán seguir las provincias que se acojan al régimen de la ley como así también los beneficios que recibirán ante tal adhesión.

En su artículo 21 expresamente dice que “Las disposiciones de la Ley (N° 27646) deberán interpretarse en el sentido de la continuidad del Régimen instituido originariamente en la Ley 25.422 y posteriormente prorrogado en la Ley 26.680 con sus demás normas modificatorias, complementarias y reglamentarias.

4. Adhesión de la provincia de Santa Fe

Corresponde destacar que desde el 2008 el Ministerio de la Producción de Santa Fe ha desarrollado acciones de promoción de la actividad ovina, estando adherida a la Ley Nacional N° 25422, Ley Ovina, por Ley N° 12483 y su reglamentación según decreto 0469/07, habiendo asignado números Proyectos tales como, inicio de la actividad, ampliación de majadas, infraestructura, aguadas, galpones alambrados, mejoramiento genético, además se llevaron adelante actividades de diagnóstico del sector, capacitación, asistencia a pequeños productores, ensayos de experimentación adaptativa, promoción de carnes entre otras. Por otra parte con fondos Provinciales se trabajó en forma paralela capacitando a técnicos y productores, y se promovió la comercialización minorista de carne trozada bajo el protocolo neozelandés.

Esta situación se ve fortalecida aún por la capacidad diferente del territorio santafesino para producir distintas categorías de hacienda ovina (cría recría, engorde) y variada oferta alimenticia para su desarrollo. No obstante la heterogeneidad de las majadas santafesinas no genera una oferta de corderos de

calidad, por tal motivo la demanda de corderos para engorde se extiende fuera del territorio provincial.

la posibilidad de contar con líneas de crédito aliviaría esta situación tanto en la adquisición de categorías de recría como en algunos para compra de vientres y reproductores con el fin de que produzcan sus propios corderos pesados.

La creación de un Proyecto Ovino Santafesino pretende la consolidación de un modelo equitativo, integrado y sostenible de producción, transformación y comercialización de productos y subproductos ovinos de calidad, que a partir de sus demandas generen procesos de ordenamiento y asociación de pequeños y medianos productores santafesinos.

El mismo apunta a favorecer los siguientes temas:

- a) Proponer el ordenamiento territorial, control, fomento y fiscalización de la actividad, buscando el ingreso al circuito legal de la actividad, lograr salas de faena en donde se cumplan con las exigencias de ASSAL, cruzamiento de datos, censo ganadero y estadísticas.
- b) Aumentar el stock, mediante la eficiencia productiva para lo cual se pondrá suma atención y capacitación al manejo de rodeo, la sanidad y el mejoramiento genético de las majadas.
- c) Adaptación de nuevas razas ovinas en relación a las zonas productivas de la Provincia
- d) La promoción de carne ovina santafesina de calidad con marca identificatoria propia como “Producto de mi Tierra”.
- e) Apoyo al desarrollo de las cabañas ovinas con producción de animales altamente competitivos para la promoción y venta de vientres.
- f) Lograr la producción y consumo de carne ovina durante todo el año, y no en forma estacional , etc etc.

Recientemente tres cabañas ovinas de Venado Tuerto han iniciado tratativas a fin de instalar un frigorífico destinado a la faena del stock ovino lo que nos habla a las claras del interés que está cobrando su comercialización.

5. Conclusión

Recientemente la economía del sector ovino se ha visto beneficiada por la mejora de los precios internacionales de la lana e internamente por la relación cambiaria que favorece la exportación, así como por la Ley de fomento para la “Recuperación de la Ganadería Ovina” (Ley 25422/02) mencionada en esta ponencia.

Esta ley fue diseñada con participación de los productores, los gobiernos provinciales, los legisladores y la ex SAGPyA consistiendo su principal objetivo en establecer una política de transformación.

Consideramos que el dictado de esta Ley Nacional N° 25422 y su modificatoria ley N° 27646 fue un avance muy importante a fin de incentivar y apuntalar este sector.

Numerosas provincias se han adherido a esta normativa destacándose entre otras Santa Fe, Córdoba, Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur (como reza su normativa de adhesión la Ley 547) por señalar algunas.

Las majadas están en sus diversas variedades de razas, la nobleza del animal, no se puede discutir en cuanto al aprovechamiento del mismo, la variedad de nuestros suelos y clima favorece su aclimatación solo falta como en muchos otros estamentos de nuestro querido País una política coherente que brinde al productor una tranquilidad de que su inversión será redituable con reglas claras, créditos blandos fáciles de obtener y por supuesto con la ayuda siempre necesaria de nuestro Creador que nos brinde buenos climas a fin de que las majadas prosperen y sean para nuestra Patria una fuente mas de divisas tan necesarias en estos tiempos.

Bibliografía

Carrazoni. (1997). *Vista de Producción ovina extensiva en la Patagonia Austral*.

Helman, M. (1953). *Cría y exportación de Ovinos*. Ateneo.

Legislación Ovina

Ley N° 25422 y su modificatoria -Comentario Adhesión Prov de Santa Fe Ley N° 12487- Comentario.