



---

## Control letal de carnívoros nativos en Patagonia: Análisis institucional y recomendaciones

Defensoría del Pueblo de la Nación

Diciembre 2025

### INTRODUCCIÓN

La coexistencia entre la producción ganadera extensiva y la fauna silvestre constituye uno de los desafíos ambientales y productivos más persistentes de la región patagónica. En este contexto, la presencia de carnívoros nativos como el puma (*Puma concolor*), el zorro colorado (*Lycalopex culpaeus*) y el zorro gris (*Pseudalopex sp*) ha sido históricamente percibida como una amenaza para la actividad ovina, lo que dio origen a prácticas de control letal que, en ocasiones, promueven la “caza con recompensa” por parte de distintos gobiernos provinciales.

Bajo estos sistemas, el Estado o las asociaciones rurales ofrecen incentivos económicos —generalmente pagos por cada cuero entregado— con el objetivo de reducir las poblaciones de depredadores y minimizar las pérdidas ganaderas. Sin embargo, múltiples estudios científicos demostraron que esta modalidad resulta ineficaz para resolver los conflictos productivos y altamente riesgosa para la biodiversidad, al afectar especies con funciones ecológicas clave y alterar el equilibrio de los ecosistemas.

El avance del conocimiento ecológico y la experiencia de productores que han incorporado métodos no letales de manejo (como perros protectores, sistemas de pastoreo rotativo o dispositivos disuasivos) demuestran que es posible compatibilizar la producción con la conservación. No obstante, la persistencia de normativas que habilitan la caza indiscriminada de carnívoros nativos o la

mantienen como práctica tolerada refleja la necesidad de revisar los marcos regulatorios y fortalecer las políticas públicas basadas en evidencia.

En este escenario, la Defensoría del Pueblo de la Nación llevó adelante una investigación orientada a conocer el estado actual de estas prácticas en las cinco provincias patagónicas con mayor conflictividad “carnívoro-productor”, evaluar el fundamento técnico de esas medidas y analizar las alternativas de manejo sostenible que se encuentran disponibles.

Este informe presenta los principales resultados obtenidos, las opiniones científico-técnicas relevadas y las recomendaciones institucionales para promover una convivencia entre producción y conservación que respete tanto los derechos de las comunidades rurales como la integridad de los ecosistemas naturales.

## **ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN**

La Defensoría del Pueblo de la Nación tiene entre sus atribuciones la defensa y promoción de los derechos humanos, incluyendo el derecho al ambiente sano, reconocido en el artículo 41 de la Constitución Nacional y en numerosos tratados internacionales con jerarquía constitucional. En materia ambiental, su función consiste en monitorear la actuación del Estado, prevenir vulneraciones de derechos y proponer políticas públicas que favorezcan la sostenibilidad.

En este marco, a principios de 2024, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) solicitó a la Defensoría que investigue el uso de sistemas de caza con recompensa de carnívoros nativos como medida de control por parte de las provincias patagónicas. La organización argumentó que estas prácticas son contrarias a la Ley Nacional de Fauna N° 22.421, vulneran normativas provinciales de protección de especies y afectan la conservación de la biodiversidad. Si bien originalmente se consideró también al guanaco, la Fundación acotó su planteo a los sistemas de recompensa aplicados para el control de pumas y zorros.

La investigación se desarrolló como continuación y actualización de la actuación DPN N° 5113/15 (ver Anexo II), centrando su análisis en la vigencia y aplicación de estas medidas de control letal y en la identificación de enfoques alternativos. Para ello, la Defensoría:

- Requirió **informes a las autoridades ambientales y productivas** de las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Las preguntas se orientaron a conocer si existen actualmente sistemas de control letal con pago por ejemplar abatido, bajo qué normativa se aplican y con qué volumen de extracción, así como los criterios técnicos utilizados para definir cupos o topes de caza. También se indaga si estas medidas han sido sometidas a evaluaciones de impacto ambiental<sup>1</sup>, si cuentan con planes de manejo y estrategias preventivas o no letales, cuál es la valoración institucional sobre sus efectos en la conservación de pumas y zorros, y qué resultados han tenido en términos de impacto sobre la producción. Finalmente, se procuró establecer el grado de coordinación entre las áreas de producción y/o ganadería y las de ambiente, los desafíos que enfrentan y las necesidades para garantizar decisiones coherentes con la protección de los carnívoros nativos y la reducción de conflictos con la ganadería.

- Solicitó la **opinión técnico-científica** del **Instituto de Investigaciones en Biodiversidad y Medio Ambiente (INIBIOMA, CONICET)** y de los Centros Regionales Patagonia del **Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)**, instituciones con reconocida trayectoria en temas de conservación y producción ganadera. La mirada de estos organismos se utilizó para contextualizar la problemática y sus posibles soluciones.
- Analizó la **normativa vigente**, los antecedentes administrativos y las prácticas de manejo actualmente implementadas.

Este trabajo forma parte de las acciones permanentes de la Defensoría orientadas a fortalecer el **acceso a la información ambiental**, promover la **toma de decisiones basadas en evidencia científica** y contribuir al **diseño de políticas públicas más integrales** que consideren simultáneamente la sustentabilidad ecológica, la viabilidad económica y la justicia ambiental.

## **EL CONFLICTO: PRODUCCIÓN GANADERA VS CARNÍVOROS NATIVOS**

La producción ovina extensiva ha sido históricamente el eje económico de amplias zonas de la Patagonia. En este modelo, los rebaños pastan libremente en campos abiertos, sin supervisión constante, lo que los vuelve vulnerables a los ataques de carnívoros. Desde mediados del siglo XX, esta situación dio origen a una narrativa profundamente arraigada: la del “puma enemigo de la ganadería”.

---

<sup>1</sup> Esta consulta está orientada a determinar la información de base con la que cuentan las autoridades para la toma de decisiones en general, y en particular la forma en que se evalúan y establecen los cupos máximos de extracción de individuos de cada especie para evitar un impacto negativo en la conservación de sus poblaciones.

Con el tiempo, esa percepción derivó en políticas de control letal y programas de “caza con recompensa”, mediante los cuales los gobiernos provinciales y algunas asociaciones rurales ofrecían pagos por cada cuero o cráneo entregado de pumas y también de zorros. Aunque estas medidas pretendían proteger la producción, la evidencia disponible indica que **no lograron disminuir de manera sostenida las pérdidas ganaderas** y, en cambio, generaron impactos ambientales significativos.

Entre las principales consecuencias observadas se destacan:

- La **alteración del equilibrio ecológico** al eliminar depredadores tope que regulan poblaciones de herbívoros y mesocarnívoros<sup>2</sup>.
- La **caza indiscriminada de especies protegidas**, incluyendo ejemplares de zorro colorado, zorro gris o puma sin discriminación por edad, sexo o condición.
- La **pérdida de diversidad genética** en poblaciones locales, con efectos sobre la resiliencia de los ecosistemas.
- El **escaso control estatal** sobre las prácticas y la trazabilidad de los incentivos económicos.

En muchos casos, la respuesta frente a la depredación animal se ha sustentado más en percepciones culturales y tradiciones locales que en información técnica o monitoreos objetivos de daño. Esto llevó a **sobreestimar el impacto real** de los carnívoros sobre la ganadería y a **subestimar otros factores** que inciden en las pérdidas productivas, como enfermedades, manejo inadecuado de majadas, depredación por perros asilvestrados o condiciones climáticas adversas.

Según diversos estudios, la depredación por pumas o zorros representa **menos del 5% de las pérdidas totales** en la producción ovina patagónica.

En los últimos años, sin embargo, la experiencia de productores y técnicos que adoptaron medidas preventivas no letales ha demostrado que **es posible reducir significativamente los ataques sin eliminar indiscriminadamente a los depredadores**. Entre las estrategias más efectivas se destacan el uso de perros protectores de ganado, el pastoreo agrupado y rotativo, la instalación de corrales nocturnos y el retiro rápido de animales muertos o heridos.

---

<sup>2</sup> El término “mesocarnívoro” se utiliza para agrupar a las especies de animales carnívoros de tamaño pequeño a mediano. Los mesocarnívoros son más numerosos y diversos que los carnívoros de mayor tamaño, y a menudo habitan más cerca de los humanos.

Estos enfoques requieren inversión, acompañamiento técnico y cambios culturales, pero constituyen una vía sustentable de convivencia entre la producción y la fauna nativa.

## **EL ROL ECOLÓGICO DE LOS CARNÍVOROS NATIVOS Y LOS LÍMITES DEL CONTROL LETAL**

La investigación científica sobre los carnívoros patagónicos —particularmente del puma y de las distintas especies de zorros— aporta evidencia contundente sobre su función ecológica esencial. Estas especies cumplen un papel de depredadores tope, regulando poblaciones de herbívoros como guanacos o liebres, y como controladores naturales de otras especies oportunistas.

**Eliminar o reducir drásticamente sus poblaciones puede desencadenar efectos en cascada:** aumento de especies presas, sobrepastoreo, degradación del suelo y pérdida de cobertura vegetal. En última instancia, **esto afecta tanto a la biodiversidad como a la productividad del agroecosistema.**

Diversas instituciones científicas nacionales, como el INIBIOMA (CONICET) y el INTA, han coincidido en que la caza con recompensa -especialmente la que se realiza indiscriminadamente sobre cualquier individuo- carece de fundamento ecológico y eficacia comprobada. En lugar de disminuir los daños, estas prácticas tienden a:

- **Desestructurar las poblaciones de carnívoros** con aumento de los ataques sobre el ganado al eliminar individuos territoriales experimentados.
- **Fomentar la expansión de otros predadores o carroñeros**, generando un efecto contraproducente.
- **Dificultar el monitoreo y la gestión adaptativa** de las poblaciones.

La literatura científica internacional respalda estos hallazgos. Experiencias en Chile, Estados Unidos y Australia demuestran que **los programas de recompensas o erradicación masiva** resultan **costosos, ineficientes y ambientalmente dañinos**, mientras que los esquemas basados en **prevención, compensación económica y educación ambiental** logran mejores resultados a largo plazo.

El control letal sistemático de depredadores no resuelve los conflictos del sector productivo; por el contrario, puede agravarlos y deteriorar el equilibrio ecológico. (INIBIOMA-CONICET, 2024)<sup>3</sup>

En este sentido, los especialistas del INTA y del INIBIOMA recomiendan **focalizar los esfuerzos en medidas integradas de manejo**, que incluyan capacitación, asistencia técnica a productores, financiamiento de prácticas preventivas y monitoreo participativo. Un resumen extendido del contenido de las respuestas se incluye en el Anexo I.

## MARCO LEGAL

La Ley N° 22.421 de Conservación de la Fauna, sancionada en 1981, establece los principios rectores para la protección y el aprovechamiento racional de la fauna silvestre en Argentina. Su artículo 1º declara a la fauna silvestre como un bien de interés público, integrante del patrimonio natural del país. Entre otros aspectos, la norma:

- Prohíbe la caza, captura y comercialización de especies protegidas, salvo excepciones debidamente justificadas.
- Afirma el carácter de dominio público de la fauna y atribuye a las provincias el ejercicio del poder de policía.
- Obliga a las autoridades a adoptar medidas de conservación, promover la educación ambiental y prevenir acciones que comprometan la supervivencia de las especies.
- Su decreto reglamentario (666/97) establece que la autoridad de aplicación debe definir, previa evaluación técnica, las especies que circunstancialmente puedan considerarse “dañinas o perjudiciales” y elaborar planes integrados de control y manejo con fundamentos ecológicos y socioeconómicos.

En el marco del federalismo ambiental, las provincias pueden regular la caza dentro de su jurisdicción, respetando los principios de conservación fijados por la Ley N° 22.421 y por la Ley General del Ambiente N° 25.675, que establece los principios de precaución, prevención y no regresión en la protección ambiental.

Por su parte, la Ley N° 25.422 de Recuperación de la Ganadería Ovina (2001), orientada a recomponer majadas y mejorar la productividad del sector, impulsa

---

<sup>3</sup> “Caza legal de guanacos, pumas y zorros: una práctica que desvía el camino a la coexistencia entre la producción ganadera y la conservación de la biodiversidad” enviado por nota NO-2024-77064823-APN-CCTPATNOR#CONICET (cfr. orden 40 y 41)

el uso de fondos para el control de depredadores silvestres. De este modo, habilita e incentiva prácticas de control letal –incluida la caza por recompensa– que colisionan con los marcos orientados a la conservación dado que propician la eliminación sistemática de individuos de especies nativas sin criterios poblacionales, sin evaluación de impactos y en contradicción con el principio de precaución (al promover acciones cuyo daño sobre la biodiversidad es cierto aunque de magnitud indeterminada).

En la investigación previa realizada por esta Defensoría (2015–2019) se observó que, pese a que ambas leyes coexisten con mandatos claramente divergentes, **no se habían desarrollado instancias nacionales de coordinación entre los marcos de conservación y los de fomento productivo**. En la práctica, los organismos nacionales con competencia ambiental y productiva no avanzaron en lineamientos comunes, y las provincias aplicaron criterios propios, generalmente centrados en medidas de control letal (cfr. Anexo II).

En esta nueva fase de trabajo, **la Defensoría retomó ese antecedente**. Por ello, en lugar de profundizar nuevamente en el análisis de armonización entre las leyes Nº 22.421 y Nº 25.422 -tarea que nuestro orden constitucional atribuye al Poder Legislativo- el énfasis se enfocó en **actualizar la información sobre el estado actual del conflicto en cada jurisdicción**, identificando regulaciones provinciales, prácticas vigentes y respuestas institucionales recientes.

## SITUACIÓN ACTUAL DE LA CAZA-CONTROL POR PROVINCIA

En el marco de la actuación Nº 6917/24 (EX-2024-00042271- -DPN-RNA#DPN), la Defensoría del Pueblo de la Nación solicitó informes a las autoridades de ambiente y de producción / ganadería de las siguientes provincias patagónicas: **Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego** con el objeto de conocer la situación actual de los programas de control de depredadores, su sustento normativo actual, las acciones de manejo implementadas y los resultados obtenidos.

Las respuestas recibidas reflejan **avances dispares** en la revisión de las prácticas de control letal:

Neuquén:

Respondió únicamente la Subsecretaría de Producción<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. NO-2025-00367458-NEU-SPROD#SPI (orden 89).

La provincia considera al **puma como especie prioritaria para el control** (Res. 887/21) y al zorro como especie de “aprovechamiento extractivo”, habilitándose además la **caza deportiva de pumas**.

Desde 2022, la provincia enmarca las acciones de control en el Programa Provincial “Disminución y Mitigación de Daños por Depredación e Implementación de Buenas Prácticas Ganaderas”, que impulsa un enfoque integral orientado a reducir la conflictividad y prioriza métodos no letales. Con apoyo del INTA, la Wildlife Conservation Society (WCS) y el Centro de Ecología Aplicada de Neuquén (CEAN), se han probado perros protectores, dispositivos disuasivos y corrales anti-predadores, aunque su adopción aún es limitada frente a la magnitud del problema.

**Los permisos de caza de pumas o zorros se autorizan únicamente para “animales problema”** y se emiten de manera puntual tras la evaluación técnica del CEAN y en el marco del Programa de Vigilancia y Denuncia de Depredación. Se indica específicamente que **no cuentan con sistemas de recompensas o pagos por animal cazado**. La provincia destaca la existencia de antecedentes de gestión colaborativa con instituciones técnicas para minimizar el conflicto con la ganadería menor.

#### Chubut:

Respondieron tanto la Secretaría de Ambiente como el Ministerio de Producción<sup>5</sup>.

Rige la Ley XVII Nº 52, que crea la Comisión de Control de Especies Depredadoras. La provincia habilita la **caza selectiva de “animales problema” e implementa recompensas**, con un sistema basado en denuncias públicas que no requiere autorizaciones previas. No se establecen cupos o topes máximos de caza por año o temporada, habiéndose abatido -al menos oficialmente- 1.293 pumas y 14.859 zorros colorados en el período 2020-2024.

No realizan evaluaciones ambientales vinculadas a estas prácticas. El control se basa en el hecho de que estas especies generan perjuicios y no se encuentran incluidas en categorías de amenaza sino que, por el contrario, muestran una expansión en el territorio. Tampoco han desarrollado planes de manejo y conservación para las mismas.

Según información del INTA, existe apoyo de parte del sector productivo al retorno del sistema de pago por cueros, pese a reconocerse su escasa eficacia a largo plazo y su efecto negativo sobre la biodiversidad. También **se han ensayado medidas no letales** —principalmente perros pastores y luces

---

<sup>5</sup> Cfr. IF-2025-00011585-DPN-RNA#DPN (orden 80), y IF-2024-00099255-DPN-RNA#DPN (orden 63).

disuasivas— con resultados positivos pero de magnitud variable por ser muy dependientes de la superficie y del tipo de producción que se realice, siendo más efectivas en producciones de menor extensión.

Las autoridades locales señalan **dificultades persistentes para integrar criterios ambientales en las políticas productivas** y consideran necesario fortalecer políticas que aborden simultáneamente la protección de la fauna y las necesidades del sector.

#### Río Negro:

Respondió la Subsecretaría de Ganadería<sup>6</sup>.

La respuesta provincial plantea una división territorial entre áreas naturales protegidas —donde se “extrema la protección”— y áreas productivas —donde la presencia de carnívoros justificaría el control—, lo que refleja una visión simplificada del funcionamiento ecosistémico y desconoce la continuidad ecológica entre territorios protegidos y no protegidos.

Reconoce que **la caza control por recompensa continúa utilizándose para mitigar la depredación sobre el ganado**, siguiendo el esquema histórico establecido en la Ley Nº 763<sup>7</sup>, pero no aporta normativa reciente, criterios operativos, estadísticas de la depredación ni de los animales capturados, o evaluaciones técnicas que permitan comprender su implementación actual o su eficacia. Esto difiere de lo informado en el período 2015-2019 (ver Anexo II) donde se manifestaba promover la caza del “animal problema”, es decir, de aquel que efectivamente haya depredado sobre el ganado (en contraposición de la caza indiscriminada de cualquier ejemplar, que parece ser el esquema vigente a la fecha). Asimismo, se informó que no existen cupos anuales o estacionales para la caza control por recompensa y que no se cuenta con procedimientos formales de evaluación de impacto ambiental. Aunque no se remiten estadísticas, durante la investigación anterior manifestaron que las capturas ascendían a cerca de 400 pumas y 1.000 zorros por año.

En cuanto a medidas preventivas, la provincia menciona el uso de perros protectores, disuasores luminosos y sonoros, y el manejo y promoción de fauna herbívora nativa (presuntamente para que exista buena disponibilidad de presas

---

<sup>6</sup> Cfr. IF-2025-00126441-DPN-RNA#DPN (orden 115).

<sup>7</sup> La Ley Nº 763 de “Lucha contra las especies de animales silvestres que perjudican la ganadería y la agricultura”, sancionada en 1974, autoriza -y, de hecho, **declara obligatorio para los productores- el control de fauna considerada perjudicial para la producción**, siempre que no se comprometa el equilibrio biológico (art. 1).

alternativas); no obstante, **reconoce que ninguna de estas estrategias preventivas —incluidas las letales— ha sido exitosa para reducir significativamente la depredación.**

**Santa Cruz:**

Respondieron tanto el Consejo Agrario Provincial como la Secretaría de Ambiente<sup>8</sup>.

**El puma y el zorro colorado están declarados especies perjudiciales** para la ganadería (Res. CAP Nº 595/95 y Nº 068/99), y **se habilita la caza deportiva con cupos para ambas**, así como para el guanaco en el marco de los planes de manejo vigentes.

Entre 2004 y 2014 funcionó un sistema de recompensas para pumas y zorros, regulado por el Decreto Nº 366 y renovado por última vez en 2014; desde entonces, **la provincia no ofrece pagos por cueros**.

El INTA reporta resultados muy positivos en establecimientos que utilizan perros protectores (reducción de pérdidas del 95%), pero su adopción es baja. Las autoridades evalúan promover su uso, junto con otras medidas no letales, aunque no se prevé su implementación inmediata.

El sistema de recompensas sigue siendo solicitado por parte de los productores pese a su ineficiencia.

**Tierra del Fuego:**

Respondió la Secretaría de Ambiente y la Subsecretaría de Producción<sup>9</sup>.

La provincia no registra presencia de pumas, por lo que la consulta se centró en zorros. **No se practica caza con recompensa ni se asignan cupos**. La caza del zorro gris —especie introducida y dominante— no está prohibida, mientras que **la caza del zorro colorado está vedada por su condición de especie nativa con población muy reducida** (Ley Provincial Nº 101).

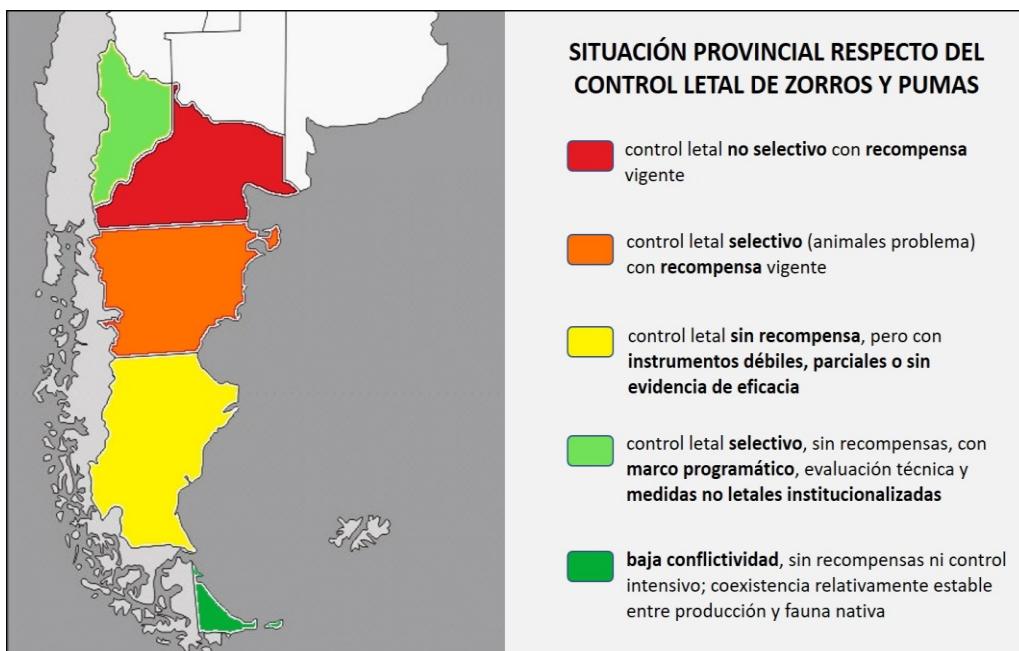
Las autoridades indican que no existe un conflicto significativo entre conservación y producción, dado que la presión sobre la ganadería proviene principalmente del zorro gris, sobre el cual pueden adoptarse medidas de control, mientras que la conservación del zorro colorado no representa un obstáculo para la actividad productiva.

---

<sup>8</sup> Cfr. IF-2025-00022810-DPN-RNA#DPN (orden 84); y nota 057/SEA 2025, IF-2025-00017268-DPN-RNA#DPN (orden 81).

<sup>9</sup> Cfr. IF-2025-00019191-DPN-RNA#DPN (orden 82), y IF-2025-00019208-DPN-RNA#DPN (orden 83).

En resumen, las respuestas provinciales muestran **realidades heterogéneas** y grados dispares de avance técnico e institucional. Las provincias de Chubut y Río Negro ofrecen incentivos económicos para la caza de pumas y zorros pero bajo esquemas conceptuales diferentes: **Chubut** mantiene marcos y prácticas proclives al control letal, aunque manifiesta que la caza por recompensa se implementa sólo para los “animales problema” bajo un sistema fundado en denuncias públicas. Además, registra algunos ensayos de medidas no letales y cuenta con instrumentos normativos que podrían orientarse a un manejo más técnico. **Río Negro** es la única provincia que reconoce explícitamente el uso continuado de incentivos económicos para la caza en forma indiscriminada de pumas y zorros como forma de control, lo cual representa un retroceso respecto de la situación informada en 2015-2019 cuando se manifestaba que la práctica se empleaba selectivamente para los “animales problema”. **Neuquén** implementa métodos de control letal de “animales problema” pero no ofrece pagos o recompensas por ello. Se destaca por haber institucionalizado desde 2022 un programa provincial que prioriza el abordaje integral del conflicto y la implementación —aunque aún limitada— de medidas no letales (perros protectores, corrales y disuasivos), con monitoreo y evaluación técnica del CEAN y articulación con INTA y organizaciones internacionales. **Santa Cruz** presenta una situación intermedia: si bien no ofrece recompensas desde 2014, mantiene la caza deportiva regulada por cupos y adolece de baja adopción de medidas preventivas eficaces pese a la evidencia favorable del INTA sobre perros protectores. Finalmente, **Tierra del Fuego** es la jurisdicción que presenta la conflictividad más baja: no aplica recompensas, protege al zorro colorado y concentra acciones sobre el zorro gris (especie introducida en esa provincia), por



lo que el choque entre conservación y producción resulta significativamente menor.

En general, se observa una **tendencia hacia la discontinuación de los pagos por cuero o cráneo**, aunque **persisten disposiciones locales o interpretaciones administrativas** que mantienen la habilitación de la caza como método de control.

En conjunto, estas diferencias territoriales ponen de relieve la **ausencia de criterios uniformes en estas provincias patagónicas y la necesidad de fortalecer mecanismos de coordinación técnica interjurisdiccional**, monitoreo poblacional y asistencia productiva para avanzar hacia soluciones efectivas y sostenibles.

## **HACIA UN MANEJO RESPONSABLE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA DPN**

La transición desde prácticas de control letal hacia estrategias de **manejo responsable y preventivo** representa un cambio profundo en la forma de entender la relación entre la producción y la naturaleza. Implica pasar de un enfoque centrado en la eliminación de la fauna silvestre a otro basado en la **gestión del riesgo, la planificación territorial y el acompañamiento técnico al productor**.

La investigación confirma que la práctica de la **caza sistemática de carnívoros nativos con recompensa**, además de presentar una **base técnica insuficiente**, resulta en la práctica **ineficaz** desde el punto de vista productivo y presenta riesgos concretos para la conservación de especies y el equilibrio de los ecosistemas. Los organismos científicos consultados (INIBIOMA e INTA) coinciden en que los esquemas de recompensa carecen de sustentación poblacional y evaluaciones de impacto, mientras que las medidas no letales —en particular los perros protectores y el manejo planificado del ganado— muestran evidencia sólida de eficacia cuando se implementan con acompañamiento técnico. Al mismo tiempo, **el conflicto con los carnívoros se inscribe en una problemática productiva más amplia** (abandono de campos, presión climática y déficit de apoyo técnico), por lo que su resolución exige políticas integradas que combinen prevención, asistencia técnica y mecanismos de compensación o seguros.

Resulta urgente —y viable— **reorientar las políticas públicas** de forma de:

- promover la armonización de criterios entre niveles de gobierno y la coordinación federal en materia de fauna y producción;

- priorizar la generación y publicación de información científica y de monitoreos poblacionales que permitan decisiones adaptativas;
- escalar programas de apoyo técnico y financiero para la adopción de prácticas preventivas no letales; y
- establecer protocolos transparentes y trazables para cualquier intervención sobre individuos considerados “problema”, asegurando criterios técnicos, participación local y evaluación de impactos ambientales sustentadas en información de base sólida (datos actualizados sobre poblaciones, distribución, amenazas y estado de conservación, así como diagnósticos productivos y socioambientales que permitan medir efectos reales y alternativas posibles).

La retracción observada del sistema de recompensas en algunas jurisdicciones constituye un dato positivo, pero su carácter heterogéneo demuestra que **la sola reducción de incentivos económicos no alcanza**: hay que combinarla con políticas públicas activas de prevención y monitoreo.

**La Defensoría del Pueblo de la Nación reitera la necesidad de que las decisiones públicas se fundamenten en evidencia científico-técnica, que se garantice el derecho a la información y la participación de los sectores involucrados, y que se avance hacia modelos de convivencia que protejan la biodiversidad sin desatender la viabilidad de las economías rurales.**

## ANEXO I

### Aportes técnico-científicos del INIBIOMA y del INTA

#### 1. Instituto de Investigaciones en Biodiversidad y Medio Ambiente (INIBIOMA)

El INIBIOMA remitió su respuesta<sup>10</sup> junto con el documento “*Caza legal de guanacos, pumas y zorros: una práctica que desvía el camino a la coexistencia entre la producción ganadera y la conservación de la biodiversidad*”, en el cual desarrolla un análisis integral del impacto ecológico y productivo de las prácticas de caza por recompensa en el ecosistema patagónico. Su posición se basa en evidencia ecológica y en más de una década de investigación en Patagonia.

Los principales aportes del organismo se vinculan con el rol ecológico de los depredadores nativos y las alternativas no letales de control:

- En cuanto al uso de la caza con recompensa, INIBIOMA subraya que los programas actualmente vigentes carecen de **fundamento poblacional** y de **evaluaciones de impacto ambiental**, por lo que no pueden considerarse herramientas de manejo válidas. Además, advierten que la aplicación de cupos sin sustento técnico —combinada con incentivos económicos— tiende a profundizar los desequilibrios ecológicos y a aumentar los conflictos, en lugar de reducirlos.
- El instituto señala un conjunto de **alternativas no letales**, ampliamente probadas en sistemas de producción ovina de la región, que han demostrado reducir significativamente la depredación: perros protectores, llamas y burros guardianes; prácticas de manejo como el pastoreo rotativo; y dispositivos disuasivos (luces y alarmas), especialmente útiles durante los períodos de mayor vulnerabilidad del ganado. Vinculan estas prácticas con mejores resultados productivos y menores impactos ambientales.
- Otro eje central de su respuesta es el **rol ecológico del puma como depredador tope**, regulador de poblaciones de herbívoros y de mesodepredadores. La eliminación indiscriminada de individuos, según el INIBIOMA, suele interrumpir las estructuras sociales de la especie, generando efectos contraproducentes: dispersión de juveniles, incremento del conflicto y mayor presión de depredación. También remarca que los **perros asilvestrados representan un problema más**

---

<sup>10</sup> NO-2024-77064823-APN-CCTPATNOR#CONICET (orden 40)

**grave y extendido** para la ganadería que los carnívoros nativos, una variable que las políticas de control suelen pasar por alto.

El INIBIOMA recomienda **revisar y retrotraer las normativas que sostienen la caza con recompensa**, y promover espacios de articulación intersectorial que integren ciencia, producción y decisiones legislativas, orientados a estrategias de manejo basadas en evidencia.

## 2. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

El INTA respondió al pedido de informes con varios materiales complementarios<sup>11</sup>, entre ellos el estudio “*Percepción sobre el impacto de la depredación y el desempeño de métodos para su mitigación en sistemas ganaderos de Santa Cruz*”, basado en encuestas a responsables de más de 80 establecimientos ovino.

Sus principales aportes estuvieron orientados a la identificación del conflicto desde la perspectiva productiva:

- En la encuesta, **los productores señalaron al zorro (96%) y al puma (76%) como los principales depredadores**. Aunque un 35% de los productores probó **métodos letales o de captura** (trampas, jaulas, caza), la mayoría **no registró mejoras sustantivas** en la reducción de pérdidas. En contraste, quienes incorporaron **perros protectores** (34% de la muestra, con un promedio de cuatro animales por establecimiento) reportaron una **efectividad del 95%**, lo que confirma la robustez de esta herramienta como medida preventiva.
- También se identificaron y reconocieron limitaciones estructurales del sistema pastoril. abandonos de campos, condiciones climáticas, y debilidad del acompañamiento técnico, entre otras. Estos factores estructurales explican en parte la persistencia del conflicto y condicionan la adopción de prácticas más sostenibles.
- Pese a la evidencia existente en su contra, muchos productores siguen solicitando la reinstalación del pago por cueros. El INTA señala que esta práctica ha sido históricamente **ineficaz, costosa y ambientalmente problemática**, y por ello **no forma parte de las recomendaciones institucionales actuales**.
- Finalmente, según las encuestas, **el 87% de los productores estaría dispuesto a incorporar nuevas estrategias si demostraran eficacia**, lo que sugiere un escenario favorable para la implementación de medidas

---

<sup>11</sup> Centro Regional Patagonia Sur del INTA, NO-2024-81925199-APN-CRPS#INTA (orden 39)

preventivas y de convivencia. En esa línea, el INTA informa que viene promoviendo activamente el uso de perros protectores y desarrollando capacitaciones y materiales técnicos para su adopción.

### 3. Convergencias entre ambos organismos

En conjunto, las respuestas del INIBIOMA y del INTA muestran una **coincidencia sólida** en torno a los límites y riesgos de la caza por recompensa, señalándola como una herramienta **ineficaz, costosa y ambientalmente regresiva**. Ambos organismos destacan que las estrategias **no letales**, en particular el uso de perros protectores y las prácticas de manejo planificado del ganado, cuentan con evidencia suficiente para reducir la depredación de manera sostenida y con menor impacto ecosistémico. También coinciden en que la respuesta al conflicto requiere **enfoques integrales**, basados en información científico-técnica confiable y en la participación activa de productores, instituciones técnicas y autoridades jurisdiccionales. Finalmente, subrayan que la problemática con carnívoros silvestres no puede abordarse como un fenómeno aislado: forma parte de una **crisis productiva más amplia**, atravesada por factores estructurales que exceden a la fauna y que deben ser considerados al diseñar políticas públicas de manejo y prevención.

Entre las **herramientas más eficaces y sustentables** se destacan:

- **El uso de perros protectores de ganado**, criados y entrenados para proteger el rebaño y disuadir depredadores.
- **El pastoreo agrupado y rotativo**, que reduce la dispersión de animales y facilita la vigilancia.
- **El encierro nocturno en corrales seguros**, especialmente durante el período de parición.
- **La eliminación de atractores** (carcasas, restos de faena) y mejoras en la disposición de residuos orgánicos.
- **El monitoreo participativo de predadores**, para generar información confiable sobre abundancia y patrones de daño.
- **La generación de espacios de diálogo multisectorial**, donde productores, técnicos y autoridades acuerden protocolos de actuación.

Estos enfoques requieren políticas públicas activas: financiamiento para la adopción de medidas preventivas, programas de extensión rural, capacitación técnica y, eventualmente, la implementación de mecanismos de compensación por daños. Su ejecución gradual puede **reducir los conflictos, fortalecer la producción local y conservar la fauna nativa**.

## ANEXO II

### Resumen de la actuación N° 5113/15 sobre los sistemas de control letal de pumas y zorros en Patagonia (2015–2019)

#### 1. CONTEXTO GENERAL

Entre 2015 y 2019, la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) investigó las políticas provinciales y nacionales vinculadas al control de pumas (*Puma concolor*) y zorros (*Lycalopex culpaeus* y *Pseudalopex sp*) en la Patagonia. El objetivo fue relevar el estado de situación, el marco legal vigente, la información técnica disponible y los criterios utilizados para la toma de decisiones en torno a la caza y el manejo de carnívoros nativos.

La investigación puso en evidencia un conflicto persistente entre la producción ganadera ovina —que enfrenta pérdidas reales por depredación— y la conservación de la fauna silvestre, en un contexto donde las respuestas estatales se han apoyado casi exclusivamente en la caza por recompensa o ‘control letal’. Este modelo, basado en la eliminación indiscriminada de individuos, carece de sustento técnico, no cuenta con evaluaciones de efectividad ni considera sus impactos ecológicos o sociales. A su vez, el análisis expuso un marcado vacío institucional en materia de políticas de manejo, una fuerte fragmentación entre jurisdicciones y una contradicción normativa entre la legislación de conservación de fauna y la ley de fomento ganadero.

#### 2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

##### 2.1. VACÍOS TÉCNICOS Y FALTA DE ARTICULACIÓN NORMATIVA

La DPN observó que, pese a la vigencia simultánea de dos normas nacionales clave, sus mandatos operan en **sentidos opuestos y sin coordinación efectiva**:

- **Ley N° 22.421 de Conservación de la Fauna Silvestre:** orientada a la protección de especies nativas y su aprovechamiento sustentable. Su decreto reglamentario (666/97) establece que la autoridad de aplicación debe definir, previa evaluación técnica, las especies que circunstancialmente puedan considerarse “dañinas o perjudiciales” y elaborar **planes integrados de control con fundamentos ecológicos y socioeconómicos**.
- **Ley N° 25.422 de Recuperación de la Ganadería Ovina (2001):** promueve explícitamente la asignación de fondos para el control de

carnívoros silvestres, priorizando la **recomposición de majadas** y la **productividad ganadera**.

La **ausencia de articulación** entre ambas leyes genera un marco contradictorio: mientras una impulsa la conservación y el manejo racional de especies nativas, la otra habilita y financia su eliminación.

En los hechos, las autoridades nacionales en materia ambiental y de producción y/o agroindustria **no armonizaron ambos marcos normativos**, y las provincias aplicaron criterios propios, con énfasis en el control letal.

## 2.2. LAS RESPUESTAS DE LAS AUTORIDADES DE APLICACIÓN

### 2.2.1. *Situación en las provincias*

- **Río Negro y Santa Cruz**: sostienen sistemas de **recompensas económicas** por cada puma o zorro cazado. No cuentan con estudios poblacionales ni evaluaciones de impacto ambiental.
- **Río Negro** afirma promover la recompensa está orientada a la caza del “puma problema” (en contraposición de la caza indiscriminada de cualquier puma), y que promueven el trampiezo de zorros (para evitar el uso de cebos tóxicos). Según indican, se capturan cerca de **400 pumas y 1.000 zorros por año**.
- **Chubut**: posee un Plan de Manejo del Puma (2008) y algunos estudios científicos, pero sin implementación sostenida. En 2015, por disposición Nº 10/2015, comenzaron a implementar el sistema de caza del individuo problema (con limitaciones debido a la falta de personal para realizar los controles necesarios en el territorio). Tienen un convenio con el CENPAT para analizar los restos de los pumas cazados (cráneo, huesos, pieles) de forma de determinar indirectamente la estructura poblacional.
- **Neuquén**: se diferencia por aplicar un enfoque **selectivo y preventivo**, con acciones de remoción de individuos problema, uso de **perros protectores, corrales antipredadores, y disuasivos visuales**. No paga recompensas.

### 2.2.2. *El Ente Coordinador Interjurisdiccional de Fauna (ECIF)*

El ECIF, que reúne a las autoridades provinciales de fauna y constituye un ámbito de coordinación interprovincial, desempeñó un papel central en la discusión federal del tema. En sus reuniones de 2017–2018:

- Reconoció que el conflicto “ganadería–predadores” es uno de los más complejos en la región patagónica, **sin abordaje uniforme ni estrategias basadas en evidencia científica**.
- Advirtió que el **uso de cebos tóxicos** para el control de pumas y zorros provoca **mortalidades masivas de cóndores y otras especies carroñeras**, lo que plantea un grave impacto ecológico y genera una valoración pública negativa de las medidas de control.
- En 2018 propuso conformar una **Mesa de Trabajo sobre manejo de depredadores**, integrada por el MAyDS, SENASA, la Dirección de Producción Sustentable del entonces Ministerio de Agroindustria y representantes de varias provincias.
- Se acordó avanzar hacia un **Plan Regional de Manejo de Depredadores**, que contemple las particularidades de cada jurisdicción.

La posición del ECIF muestra un enfoque **conservacionista y precautorio**, en contraposición a las estrategias provinciales de eliminación indiscriminada de individuos. El Ente subrayó la necesidad de un manejo ecosistémico y de soluciones que contemplen tanto la conservación de los carnívoros como la sustentabilidad de los sistemas productivos.

Sin embargo, hasta el cierre de la actuación (2019), no se encontraron **resultados concretos de esa Mesa ni avances en el Plan Regional**, lo que confirmó la **fragilidad de la coordinación federal** en materia de fauna y el predominio de las respuestas provinciales aisladas.

### **2.2.3. La autoridad nacional de ambiente**

El entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación informó que:

- La muerte de pumas bajo el sistema de control letal indiscriminado **puede agravar el fenómeno de depredación del ganado** ya que en respuesta a la presión de casos 1) aumenta la tasa de nacimientos; 2) los machos adultos disminuyen dejando vacantes territorios que son ocupados por otros juveniles los cuales si son poco experimentados pueden optar por atacar al ganado por ser una presa de fácil captura; 3) los individuos heridos agravan el fenómeno de depredación al ganado.
- La caza indiscriminada de sus presas silvestres (guanacos, ñandúes, maras, etc.) **empujan a los pumas a considerar al ganado como única opción** para su alimentación.

- Los eventos de depredación se ven **favorecidos por el inadecuado manejo del ganado**, campos cerrados o con la disminución del número de trabajadores rurales que recorren los campos.
- Gran parte de los ataques a ganado atribuidos al puma son sin justificación. Al aparecer cualquier animal muerto tiende a culparse al puma (u otro carnívoro nativo) ya que **los pobladores tienen una percepción muy negativa de estas especies**.
- **Ni el puma ni el zorro están incluidos** en la nómina de especies “dañinas o perjudiciales” por la autoridad ambiental nacional ya que **no es política del organismo** otorgar una categoría negativa a especies nativas.
- En 2016 comenzó la **elaboración del Plan Nacional de Conservación y Manejo del Puma**, con la intención de organizarlo por regiones, pero **en 2019 aún no se había avanzado más allá del borrador**.
- No obstante, en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Conservación y Manejo del Puma se establecieron **pautas de control para la disminución de ataques en la zona patagónica**:
  - No mantener rebaños de ganado preñado o pariendo en potreros cercanos a áreas boscosas. Ubicarlos en áreas abiertas sin bosques cercanos y próximos a las viviendas.
  - Mantener animales experimentados en la manada que enseñen el comportamiento adecuado en caso de peligro a los más jóvenes. Usar cencerros para desconcertar/ahuyentar al puma.
  - Encerrar los animales por la noche en corrales adecuados y/o cerca de habitaciones humanas o en áreas con cercos eléctricos.
  - Instalación de luces con sensores de movimiento en los corrales.
  - Utilización de perros pastores.
  - Disminuir la presión de caza sobre las especies nativas que son presas del puma (para lograr su aumento y reducir la predación sobre el ganado)
  - Las propuestas a corto plazo incluían:
    - a) Realizar estudios poblacionales para analizar el estatus de conservación del puma
    - b) Establecer para toda la Patagonia un sistema de caza selectiva (similar a lo que se propuso en Chubut con la caza selectiva del “animal problema”)
    - c) Seguimiento de los ensayos de las alternativas de disminución de la depredación a campo
    - d) Determinar si la caza deportiva es una herramienta viable de control (enmarcada en el uso sustentable)

- e) Realizar estudios de depredación de ganado en campos con disponibilidad de presas alternativas
- f) Proponer un protocolo de eutanasia para los casos en que se considere necesario.
- La autoridad nacional no contaba con **estudios poblacionales propios ni monitoreos sistemáticos**, recurriendo a literatura científica publicada —en su mayoría, con más de 15 años de antigüedad—.
- Reconoció una **falta de capacidad técnica y operativa** en Nación y provincias: escasez de personal especializado, vehículos y fondos de respuesta rápida ante eventos de depredación.
- Admitió que **no existen acciones concretas de armonización** entre la Ley 22.421 (fauna) y la 25.422 (ganadería), debido a la dependencia de distintos ministerios con visiones opuestas sobre el rol ecológico de los predadores.

La DPN valoró positivamente el cambio de paradigma que implicaba **no considerar “dañinas” a las especies nativas**, pero señaló la **debilidad estructural del Estado nacional** para liderar políticas de manejo basadas en evidencia.

### **3. LA MIRADA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (INTA)**

El INTA aportó información empírica clave sobre la magnitud del conflicto y alternativas de manejo:

- Desde 2015 monitorea la **mortalidad ovina en Pilcaniyeu (Río Negro)**, donde determinó que el **66% de las muertes** son por depredación, con participación similar de pumas (39%) y **perros domésticos o asilvestrados** (35%), y menor incidencia del zorro colorado (26%).
- Identificó que los **productores familiares** son los más vulnerables, aunque son quienes **menos recurren al control letal**, optando por medidas de manejo ganadero (encierres nocturnos, recorridas diarias, suplementación forrajera).
- Señaló que las recompensas económicas interesan más a los **trabajadores rurales en relación de dependencia**, para quienes representan entre el 4% y el 26% de sus ingresos anuales.
- Recomendó incorporar **métodos no letales** y **manejo semi-intensivo**, como:
  - encierro de majadas en épocas críticas,
  - perros protectores (con reducción de ataques en 89% de los casos),

- uso de luces destellantes disuasorias,
  - diversificación productiva y venta anticipada de categorías vulnerables.
- Subrayó que la **evaluación de impacto ambiental (EIA)** de los controles es prácticamente inexistente y difícil de realizar por la **heterogeneidad ambiental y productiva de la región**.
- Finalmente, destacó la necesidad de **espacios de diálogo multisectorial** para evitar que las políticas públicas sean capturadas por los intereses con mayor capacidad de lobby y terminen profundizando los conflictos sociales.

El INTA, junto con algunos grupos académicos del CONICET, propuso avanzar hacia un **modelo de coexistencia entre fauna y producción**, integrando medidas preventivas, compensatorias y educativas (se citan los trabajos de Garramuño et al 2017 y el proyecto PROCODAS)

#### **4. CONCLUSIONES**

En 2019, la investigación de la DPN concluye que:

- El **control por recompensa** persiste como principal política provincial, pese a que se demostró que es poco eficaz.
- No existen **estudios poblacionales actualizados** de pumas y zorros ni **evaluaciones ambientales** de los programas de caza que ayuden a entender los impactos en el ecosistema a mediano y largo plazo provocados por la remoción de estos carnívoros.
- El **Plan Nacional de Manejo del Puma** seguía, en 2019, en fase de borrador, sin implementación.
- Los sistemas de control vigentes carecen de un enfoque ecosistémico y de mecanismos de participación social, lo que **debilita la legitimidad y eficacia de las medidas**.
- La **falta de armonización entre la Ley 22.421 y la Ley 25.422** perpetúa políticas contradictorias entre la conservación y la producción ganadera.

Esta situación fue puesta en conocimiento del Congreso Nacional en reiteradas oportunidades.