XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario, 2014.

El “desarrollo” agroganadero en el Delta Medio del río Paraná. Producir y hacer negocios en la periferia rural pampeana.

Prol, Laura.

Cita:

Prol, Laura (2014). *El “desarrollo” agroganadero en el Delta Medio del río Paraná. Producir y hacer negocios en la periferia rural pampeana. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-081/1351

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

XI CAAS
Congreso Argentino de Antropología Social
"EDGARDO GARBULSKY"
ROSARIO, 23 AL 26 DE JULIO DE 2014

XI Congreso Argentino de Antropología Social

Rosario, 23 al 26 de Julio de 2014

GRUPO DE TRABAJO: RURALIDAD Y GLOBALIZACIÓN EN LA REGIÓN DEL MERCOSUR: ACTORES Y TERRITORIOS INTERPELADOS FRENTE A LA EXPANSIÓN DEL MODELO DEL AGRIBUSINESS

TÌTULO: EL "DESARROLLO" AGROGANADERO EN EL DELTA MEDIO DEL RÍO PARANÁ. PRODUCIR Y HACER NEGOCIOS EN LA PERIFERIA RURAL PAMPEANA

1

Laura Prol. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

Introducción

En la primera década de 2000 las islas del Delta del Paraná (Argentina) fueron el escenario de una vertiginosa expansión agroganadera. Frente a procesos similares de avance de la frontera agropecuaria en el país, el acaecido en el Delta tiene sus particularidades. Se trata de un proceso de intensificación de una actividad típica de islas, la ganadería y de desarrollo de experiencias acotadas de agricultura, en un área ubicada en el corazón de la región pampeana y cuyas condiciones "agroecológicas" difieren sustancialmente de las de esa región por ser una de las planicies de inundación del río Paraná.

Dada la extensión y magnitud del desarrollo ganadero en relación al agrícola, en esta ponencia damos cuenta de las características que asumió el primero de esos procesos en la porción intermedia del Delta (Departamento Victoria, Entre Ríos) y tomamos como referencia dos dimensiones de análisis: por un lado, la localización geográfica y las condiciones ecológicas del área, y su relación con los sistemas agropecuarios pampeanos predominantes; relación por la cual, desde el punto de vista de tales sistemas, el Delta tuvo una posición periférica como espacio productivo durante el siglo pasado. Por otro, los cambios que ocurren a partir de los años '90 en la producción agropecuaria pampeana, en el uso y formas de tenencia de la tierra, la organización y los agentes de la producción.

En el contexto de una creciente demanda de las nuevas commodities agroalimentarias, los cambios técnicos en los sistemas agrícolas profundizaron el proceso de agriculturización en curso en la región, que resultó en un reordenamiento territorial de la ganadería pampeana (Rearte, 2007). Tales procesos fueron acompañados por cambios significativos en la estructura socio-productiva del agro pampeano. Por una parte, en la organización de los procesos productivos tiene lugar una incorporación masiva de tecnologías intensivas en

capital y un aumento de la superficie explotada por unidad de producción y/o gestión, como requisitos de la productividad y rentabilidad de la empresa agropecuaria (Slutzky, 2010: 2). El requerimiento de capital y escala se tradujo en un aumento en el tamaño promedio de las explotaciones (Slutzky, 2010: 13) y paralelamente, en una nueva modalidad de producción agrícola sustentada en el acaparamiento de tierras a gran escala (Gras y Hernández, 2013: 36). En ambas situaciones se alcanzan mayores escalas a través de la compra-venta y distintas formas de contrato. Según Slutzky (2010: 16) uno de los cambios más significativos en la tenencia de la tierra en este período ha sido el aumento de la superficie mediante el arriendo exclusivo o combinado con la propiedad. Una de las tendencias con las que se corresponde este fenómeno es el ingreso en la producción agropecuaria "de agentes de fuera del sector, no propietarios de tierras (…) atraídos por la posibilidad de altos niveles de rentabilidad, especialmente los orientados a la exportación" (idem: 15). En el mismo sentido Gras y Hernández destacan que la concentración de la producción operada a través del acaparamiento por compra y/o arrendamiento está asociada al nuevo rol jugado por agentes financieros en la producción agropecuaria. En los últimos años se registra una demanda creciente de tierras de grupos inversores privados o fondos de inversión en los que vuelcan activos grandes empresas industriales y de servicios; también pueden agregarse aquellos que señala Slutzky, profesionales y comerciantes urbanos, entre otros. Tal demanda por otro lado ha dado lugar a un aumento inusitado en el valor de la tierra. La preponderancia que asumió la actividad financiera en la producción agropecuaria la ha convertido en un espacio de valorización de capitales de distinto tipo (Gras y Hernández, 2013: 36. Así, los autores concuerdan en que otro cambio relevante del período es la mayor heterogeneidad de los actores que intervienen en la producción agropecuaria.

Consideramos que el proceso de expansión agroganadera en el Delta puede ser analizado en conexión con las transformaciones apuntadas. En un primer

momento el "descubrimiento" de las islas como un nuevo espacio productivo resultó de la reconfiguración espacial de las actividades agropecuarias, aunque también fue apuntalado por procesos impulsados desde las esferas gubernamentales. En un segundo momento, el "boom" ganadero y su posterior evolución, así como las experiencias de agricultura de commodities pueden correlacionarse con las tendencias relativas a los agentes productivos y las formas de acceso a la tierra. La interacción entre tales tendencias y las condiciones "agroecológicas" de las islas llevaron a que el avance agroganadero enfrentara ciertas "crisis" de producción. Estas crisis aportaron condiciones para la gestación de un proyecto gubernamental dirigido a redefinir el desarrollo agropecuario del delta entrerriano, y a la vez contribuyeron a una relativa reorientación de la expansión ganadera que parece mantenerse hasta la actualidad.

1. Los sistemas agropecuarios pampeanos en tierras inundables

El Delta tiene una superficie aproximada de 17.500 km2[1] y se extiende a lo largo de unos 300 km, abarcando un área geográfica delimitada en el norte por la ciudad de Diamante (Entre Ríos) y en el sur por el Río de la Plata. Dentro de la región, su porción intermedia se extiende desde una línea imaginaria que atraviesa la planicie en dirección E-O, a la altura de la ciudad de Victoria (Entre Ríos), hasta el nacimiento del Río Paraná de las Palmas, donde comienza el delta en sentido estricto (Malvárez et al., 2008: 31). Es una región ecológica singular que destaca del entorno circundante ya que constituye el tramo final de la cuenca del río Paraná, por lo que está sujeta a su régimen de inundación. De relieve

[1] Tres provincias comparten jurisdicción: Entre Ríos posee la mayor superficie, 14.300 km², seguida por Buenos Aires, con 2.845 km² y Santa Fe con apenas 260 km² (PIECAS-DP, 2011).

predominantemente plano, con una pendiente en dirección O-E, el área intermedia presenta un paisaje con una planicie inundada de forma semipermanente, en la cual se distinguen cursos y cuerpos de agua de extensión y amplitud variable -riachos, arroyos, zanjones y lagunas (idem: 27); las islas ubicadas hacia la margen Oeste presentan por lo general una forma de cubeta, con franjas de terreno más elevadas en la parte costera (albardón) y una porción central deprimida cuyo nivel de anegamiento posee distintas magnitudes temporales (breves y moderadas). Por ser la porción más elevada de las islas, los albardones suelen estar cubiertos de bosques de sauces y son utilizados como espacio de asentamiento y de actividades productivas de la población. Las áreas deprimidas presentan variadas comunidades vegetales de alto valor forrajero, entre otros usos.

Por su localización geográfica y los recursos que ofrece a la producción ganadera el Delta Medio representó durante el siglo pasado un ámbito de continuidad de los sistemas ganaderos en tierra firme. El sistema productivo que habría predominado era estacional, y consistía en el ingreso de animales en primavera para su engorde aprovechando la abundante oferta forrajera estival y su retiro hacia el fin del verano u otoño. No obstante, el grado de ocupación y uso de la tierra para la producción ganadera y -en muy menor medida agrícola-, fue menor que en continente. Esta posición periférica de las islas estuvo ligada principalmente al hecho de que son tierras que se inundan periódicamente y a que en las zonas vecinas hasta los años ’80 se desarrollaron sistemas mixtos y/o ganaderos a excepción de una zona de la región donde se realizaba agricultura permanente (Cascardo et al., 1991). De este modo, en el Delta las actividades agropecuarias se desenvolvieron con una dinámica productiva y social propia, adaptada a los pulsos de inundación del Paraná y a una oferta de tierras mayor que la demanda por la producción regional. Esta relativa disponibilidad de tierras permitió que la ocupación constituyese una forma usual de acceso a la tierra.

2. De *tierra marginal* a *nueva zona de invernada*

En los años '90 el proceso en curso de agriculturización se expande hacia el resto de la región pampeana. La rápida difusión del paquete tecnológico asociado al cultivo de soja (semilla transgénica y su herbicida) con la siembra directa posibilitó que en poco más de diez años, las tierras circundantes al Delta de diferente aptitud agrícola se destinaran de manera creciente a este cultivo. En parte, este avance se realizó en detrimento de la ganadería lo cual llevó a una reconfiguración de los sistemas productivos, en los que como en el caso de Entre Ríos, "el esquema tradicional de complementariedad entre agricultura y ganadería" dio "paso a otro de competencia, donde ambas desarrollan un desplazamiento de las fronteras agropecuarias, cuantitativa y cualitativamente, hacia zonas más frágiles desde el punto de vista ecológico" (PROSAP, 2009: 78).

La ubicación geográfica del delta fue decisiva para los productores de zonas vecinas en la que anteriormente se practicaban sistemas mixtos, una vez que el salto tecnológico en el agro posibilitó su uso para agricultura. En una oficina local de SENASA así nos lo explicaba un funcionario: *el problema de la soja que había en el departamento Victoria que como hay mucha gramilla que es un pasto natural muy invasivo para sembrar soja se precisaba mucho trabajo, cuando sale el tema de la transgénica (…) que con un herbicida simplificabas un trabajo, entonces se empezó a dar que cualquier tierra era apta para sembrar soja, entonces fue corriendo a la ganadería hacia tierras marginales y encontraron las islas que era un hábitat fantástico*. El desplazamiento de la ganadería hacia "tierras marginales", no obstante, se produjo más allá de los campos vecinos del continente ya que habría alcanzado a buena parte de la región pampeana. *¿Porque se produce esto?, porque hay un fenómeno de desocupación de la pampa húmeda por la ganadería, un traslado que no se va ni a Salta ni al norte de Santa Fe, sino que se viene para el río. La nueva zona de invernada de Argentina se transformó en esta zona, es decir, la tradicional invernada en el sur de la pcia de Santa Fe, noroeste*

de la pcia de Buenos Aires, sur de Córdoba cada vez se achica más por la agricultura. Entonces todo este movimiento que se produce hace que impacte por una cuestión de transporte, todo el norte de la provincia de Buenos Aires y sur de Santa Fe la tiene a 200 km a la isla (funcionario de SENASA).

Otro factor que aportó mayor dinamismo a este movimiento fue la conexión vial que atravesando las islas une por vía terrestre las ciudades de Victoria y Rosario (Santa Fe). De nuevo, la localización resultó un factor diferencial. En distintos tramos de la traza se realizaron bajadas de acceso a las islas lo cual posibilitó el traslado terrestre a los campos, abaratando costos y acortando tiempos de traslado. El período de construcción de la conexión (1998-2003) es considerado por distintos actores como el momento en que las islas ubicadas en sus inmediaciones adquieren un valor mayor que las del resto del área. Si previamente el valor inmobiliario estaba dado por "su estatus de hectáreas de isla inundable (…) después de la edificación las tierras de las islas en la zona del Rosario-Victoria han triplicado su valor" (Taller Ecologista, 2004: 1-3). Con el correr de los años esa valorización se habría extendido a toda el área, y llegado a aumentar varias veces más su valor inicial (las cifras mencionadas por los entrevistados refieren nueve o más veces). Comprar campos en islas resultó un *negocio inmobiliario* altamente rentable, según nos lo describía un técnico de INTA.

La valorización de las tierras isleñas se expresó además en dos procesos. Por un lado, en disputas por la tierra, sobre todo la fiscal. La provincia de Entre Ríos mantuvo la propiedad de alrededor de doscientas mil hectáreas. Según un funcionario de la oficina provincial de tierras desde mediados de los '90 el interés por los campos isleños se tradujo en un aumento de trámites de "prescripción adquisitiva" de lotes fiscales: en ciertos casos, se realizaban varios trámites para adquirir un mismo lote. Fue recién en 2004 que los poderes públicos (ejecutivo y legislativo) van a intervenir en esta situación con la sanción de la ley nº 9.603 que dispuso el arrendamiento de las tierras de su propiedad. Con esta ley se inició una

política que se propuso impulsar "un mejor y más justo aprovechamiento de dichos bienes fiscales" y "la defensa del patrimonio provincial realizando todos los trámites tendientes al recupero y/o afirmación del dominio estatal sobre tales bienes", "propiciando como último fin la obtención de ingresos para el erario público" (Decreto reglamentario nº 9.695). La implementación de la norma se realizó entre 2006 y 2007. En el departamento Victoria se arrendaron unas 130 mil hectáreas, cerca del 30 % de su superficie total de islas, aunque no todas fueron otorgadas por estar en proceso judicial (Budasoff, 2009: 11).

Por otro lado, el creciente interés por las islas se expresó en el ingreso de nuevos actores mediante la compra de grandes extensiones de tierra (más de ocho/diez mil hectáreas) por parte de empresas locales o extranjeras del sector agrícola y agroalimentario o de corporaciones ligadas al rubro de comunicaciones o construcción que invierten activos en la producción agrícola en otras regiones del país; y de extensiones menores pero también importantes provenientes de sectores, además del agropecuario, turístico, de indumentaria, cárnico, entre otros. En algunas de estas explotaciones se realizaron importantes obras de endicamiento para destinarlas a la producción agrícola de cultivos-commodities[2].

Esta heterogeneidad de actores también se observa en quienes arrendaron lotes o fracciones de campos de propiedad fiscal. Intervinieron bajo esta modalidad además de productores ganaderos de tierra firme y pobladores de islas, empresas locales del sector financiero y comercial, de servicios agropecuarios, funcionarios y legisladores provinciales, dirigentes sindicales, profesionales y comerciantes del sector agroganadero y rentistas agrícolas, entre otros. También operaron inversores agrupados, según lo describía el encargado del Plan Ganadería de Islas de SENASA: "incluso encontramos que así como existen los pooles de

[2] La descripción de actores y boom ganadero la elaboramos en base notas periodísticas, documentos de Taller Ecologista (cfr. bibliografía) y nuestras entrevistas de campo.

siembra (…) había en la isla 'inversores de ganado'. Pequeños inversores de ganado, a lo mejor haciendo algún tipo de fideicomiso (…) Y eran tipos de la ciudad. Sabíamos que había gente que los juntaba, que compraba la hacienda, y que era un poco un esquema de ahorro, o de inversión" (Budasoff, 2009: 5).

Tanto las cifras oficiales como las estimaciones de funcionarios, técnicos y productores basadas en los mismos, coinciden en que durante la primera década de 2000 la cantidad de ganado en islas se incrementó entre cuatro y cinco veces. Así, mientras que para los primeros años de 2000 en la sección islas del departamento Victoria se estimaba entre 40 y 50 mil cabezas, hacia 2009 la cantidad ascendía a 235 mil animales; el aumento más significativo se registró en 2006 y 2007, años en que se implementó la ley de arrendamiento. Esta tasa de incremento registrado en Victoria se repitió en toda el área entrerriana. Del primer relevamiento del stock bovino en islas realizado en 2006 por el Programa Ganadería de Islas *surge que en la provincia de Entre Ríos, en el año 2000 la existencia era de 120 mil, pero teniendo en cuenta que puede haber sub-registro, señala que puede llegar a 180 mil, no más que eso; en 2002, 440 mil; en 2004, 567 mil y en 2006, 868 mil; prácticamente se quintuplicó la cantidad de rodeo en el agua*" (funcionario de SENASA). En 2009, la cifra habría ascendido a un millón de cabezas (Clarín, 28/10/2009; La Capital, 31/10/2009).

3. Producir y hacer negocios en tierras inundables: crecidas, incendios y actuaciones estatales

Otro factor que hizo posible el boom ganadero fueron las condiciones ambientales y climáticas del período en que tuvo lugar. El año en que comienza la construcción de la conexión vial, 1998 es también significativo porque ese año se produce una crecida, luego de la cual se inició un ciclo de aguas bajas que se prolongó por casi nueve años. Tal situación aportó condiciones ambientales que parecían asemejar

el territorio isleño con la tierra firme. En pocos años, las islas cambiaron su fisonomía social: grandes extensiones de superficie son cercadas o se parcelan en fracciones con alambrados (demarcación no practicada con anterioridad); en los albardones se emplazan instalaciones para el desarrollo de las tareas ganaderas (mangas, bretes, corrales). Algunas explotaciones de propiedad privada (aunque también en fiscales) emplazaron modernas viviendas, grandes galpones, etc., y sus propietarios adquirieron barcos para movilizar hacienda y maquinaria, contrataron personal calificado para realizar obras (terraplenes para construir caminos interiores, etc.) a fin de asemejar los campos isleños a los de tierra firme –a "pampeanizar" las islas según lo definió Galafassi (2005) al estudiar procesos similares en Bajo Delta. Las explotaciones dedicadas a la agricultura endicaron total o parcialmente sus campos a fin de utilizar las zonas deprimidas de la isla como área de siembra. Pero sobre todo, este período seco posibilitó producir de manera estable, sin necesidad de una salida obligada de los animales, situación ésta que ha sido un rasgo intrínseco de la "ganadería de islas".

En el período en que aún estaba en marcha la adjudicación de lotes en arrendamiento, se inicia una nueva etapa para la actividad en el área ya que comienza un ciclo climático húmedo en el que se producen crecidas y "repuntes". Así, en los primeros meses de 2007 la conjunción de una crecida del Paraná y de altas precipitaciones en esta zona del litoral enfrentó a los diversos productores y a las administraciones estatales al traslado forzoso de una cantidad inédita de animales en islas. Ésta habría sido la primera experiencia de trabajo coordinado entre productores, gobiernos y organismos públicos para "evacuar" la hacienda hacia tierra firme, tarea que antes era efectuada por los propios agentes del sector -productores, propietarios de los rodeos, capataces, peones y puesteros. Entre las diversas acciones desplegadas por los gobiernos, a nivel municipal se contaron la constitución de un comité de emergencia y elaboración de un plan de contingencia, gestiones ante la empresa concesionaria de la conexión vial para

habilitar más bajadas y el destino de fondos para construir corrales y embarcaderos. Con estas acciones se buscó hacer más fluido el traslado de entre 180 y 200 mil animales en un breve tiempo según informó el Delegado de Islas de Victoria (La Capital, 23/02/2007). Uno de los inconvenientes que dificultó la tarea fue la insuficiente cantidad de barcos. Esto afectó sobre todo a los productores que se demoraron por algunas semanas en retirar sus rodeos, más aún en un contexto en que los costos del traslado por agua y terrestre se fueron incrementando al ritmo del aumento de su demanda. A las dificultades para "sacar" la hacienda se sumó otra, ahora en tierra firme. Aquellos productores que no tenían campos propios donde albergar sus animales se encontraron con una doble situación: el alto costo del alquiler de los campos y a la vez la escasez de los mismos, ya que en su mayoría se encontraban destinados a la agricultura y en plena etapa de cosecha. Otra alternativa era ubicar a los animales en los establecimientos de engorde a corral y sus costos eran igualmente altos. También era más dificultoso recurrir a una práctica antes usual de los pobladores isleños frente a las crecidas, llevar y mantener los rodeos en *las calles*, es decir en los caminos rurales de tierra firme, entre otras cuestiones por la falta de pasturas. De este modo, la alternativa más plausible para quienes *salvaron* sus animales pero no pudieron mantenerlos en continente fue la venta en ferias y frigoríficos, en los que según la prensa y algunos entrevistados en islas, el precio fue decayendo a medida que la oferta aumentaba (Clarín 19/02/07; La Capital, 16/03/07).

La conjunción de todas estas circunstancias tuvo variadas expresiones, extensamente retratadas por la prensa y todavía presentes en los testimonios de nuestros entrevistados: la mortandad de varios miles de animales tanto en las islas como durante su traslado a tierra firme, por falta de alimento, ahogo, agotamiento o enfermedades contraídas al permanecer varios días en el agua; la ejecución de faenas clandestinas de animales muertos en distintas zonas de tierra firme entrerriana; y con posterioridad a la crecida, la permanencia de animales

moribundos y en ciertas zonas de las islas, de "un cementerio gigante de animales" (La Capital, 20/04/07). Las autoridades provinciales difundieron cifras contrastantes de este evento. Mientras el secretario de la Producción informó que la mortandad alcanzó al menos del 3 % del stock en todo el delta entrerriano (La Capital, 19/03/2007), su par de Ambiente estimó que en el departamento Victoria fue del 10 %. Ambos porcentajes representaban la misma cantidad, entre 20 y 25 mil animales (La Voz 901, 13/04/2007). La *estimación subjetiva* realizada por un funcionario de SENASA señalaba para toda el área una pérdida de 200 mil animales.

Este evento revela el grado en que funcionarios y productores e inversores asumieron no sólo que su actividad se desarrollaba en tierras inundables -dada la escasa adecuación entre infraestructura y transporte y la cantidad de ganado en islas-, sino además que se practicaba en islas porque en tierra firme había sido desplazada por la agricultura. "En un ámbito como el humedal del río Paraná, indudablemente te estás metiendo en un ambiente muy frágil, en el que lógicamente tenés que tener otra actitud. No es la Pampa húmeda, por más que esté pegado a un campo que vale 10.000 o 12.000 mangos en la zona. No entrás ni salís fácilmente. Una de las cosas que yo he notado con todo esto, que he trabajado varios años en islas, es que se ha perdido cada vez más al trabajador isleño en hacienda, que es un experto (…) Han venido muchos actores nuevos, y esos actores no saben cómo manejarse, están aprendiendo. El especulador es un nuevo actor que no conoce. (…) El problema de las quemas se dio con este tema: nuevos actores entrando en el sistema, una gran población de ganado, y una sequía excepcional" (funcionario de SENASA, en Budasoff: 2009: 12).

El "problema de las quemas" al que alude el funcionario fueron los incendios ocurridos a lo largo de 2008, la siguiente "crisis", si no en la producción ganadera en el ecosistema isleño e incluso en el ambiente regional. Como él otros actores, en especial pobladores isleños, sostuvieron que una de las principales causas de

los incendios fue la llegada de productores y sus empleados inexpertos (trabajadores provenientes de otras provincias del litoral), que desconocían las prácticas locales de quema de pastizales[3]. En cambio, productores entrevistados por la prensa sostenían que fueron los propios pobladores –y en particular, los cazadores de fauna silvestre- quienes provocaron los incendios al realizar quemas en una época de sequía; un arrendatario de tierras fiscales nos explicaba que para un ganadero *no es negocio* propiciar la destrucción de las pasturas de su campo ya que implicaría incorporar costos extras y onerosos en alimentación para los animales.

Al menos desde 2002 se registraron incendios importantes en islas aunque los de 2008 fueron los que alcanzaron su mayor magnitud durante un nuevo y breve ciclo de aguas bajas y de "sequía". Este ciclo coincidió con un momento de recomposición e incremento en la cantidad de cabezas en islas, luego de la crecida de 2007. Entre el verano y la primavera de 2008 se habrían incendiado alrededor del 16.7 % de la superficie del Delta, tanto en jurisdicción de entrerriana como bonaerense (Liotta, 2008: 8-9). La dimensión del área quemada fue tal que el fuego no solo destruyó pastizales, sino que el humo y las cenizas afectaron a pobladores locales, a las vías de comunicación interisleñas –incluyendo la de Zárate Brazo Largo-, a los centros urbanos ribereños, las autopistas (provocando accidentes viales en cadena) y aeropuertos, llegando incluso a localidades de la costa del Uruguay (Taller Ecologista, 2010: 32). Como en el caso de la crecida, el "combate" contra los incendios movilizó personal y recursos de los niveles local y provincial, aunque esta vez fue el Estado nacional el que aportó buena parte de los mismos. Este episodio tuvo además consecuencias de orden institucional: en septiembre de 2008 la Secretaría de Ambiente de nación y las tres provincias con

[3] Técnica de manejo de pasturas que usualmente se realiza a fines del invierno para obtener pastos tiernos en la temporada estival de engorde de los animales.

jurisdicción en el delta firman un acuerdo de creación del PIECAS-DP, un programa inter-gubernamental cuyo objetivo es definir políticas de "aprovechamiento sustentable" para el Delta; el Estado entrerriano elabora nuevas normativas relativas a la práctica de quema de pastizales y crea el Plan Provincial de Manejo del Fuego, una de cuyas sedes es la ciudad de Victoria; y finalmente, los incendios aportan nuevos fundamentos para reorientar la política de tierras fiscales.

4. ¿Qué desarrollo para las tierras inundables? Disputas por la tierra y sus usos

En el mismo momento en que el boom llegaba a su pico máximo, el gobierno entrerriano decide revisar los contratos de arrendamiento frente a las quemas realizadas en lotes arrendados o la falta de pago del alquiler, pero especialmente por la "usurpación" de lotes fiscales, cuestión que ya había sido planteada en la ley de arrendamiento. Según el gobierno a la importante cantidad de superficie que se encontraba en trámite de usucapión se agregaban casos de lotes que no pudieron ser adjudicados ya que estaban ocupados por terceros. Todas estas situaciones se convirtieron en fundamentos para dar por concluidos los contratos de arrendamiento a mediados de 2010 (decreto nº 1.186). La disposición se enmarcó en una "activa política de recuperación de los bienes que son del dominio público en general y, en especial, apuntando dicha política a recuperar la mayor cantidad posible en el sector de Islas", ya que según consta en el texto del decreto más de la mitad de las 200 mil hectáreas de islas estaban mensuradas por particulares.

Esta decisión provocó una inmediata oposición de autoridades, legisladores y entidades rurales del departamento Victoria, ya que según argumentaban, no sólo implicaba la salida de productores de las islas y la pérdida de fuentes de trabajo, sino además suponía dejar al municipio sin una "masa importantísima de dinero"

que generaba la actividad ganadera, en concepto de alquiler de lotes y servicios de corrales y embarcaderos (APF Digital, 27/05/2010). Ante las reacciones locales el ejecutivo provincial determinó otorgar "permisos de uso de los inmuebles del dominio público a los efectos de su explotación productiva por parte de los pequeños y medianos emprendedores" ganaderos (y apícolas) de Victoria, que habían arrendado los lotes y cumplido con los pagos del alquiler (decreto nº 2.869). De este modo, el gobierno retoma una figura jurídica (permiso de uso) utilizada con anterioridad a la política de arrendamiento.

Esta iniciativa del gobierno provincial que suscitó un conflicto con distintos referentes del departamento Victoria por la continuidad de la actividad ganadera en islas, no solo estaban orientadas a recuperar tierras usurpadas, sino fundamentalmente a establecer cuál era el aprovechamiento más adecuado al desarrollo de las tierras inundables. Esta cuestión forma parte de una serie de iniciativas gubernamentales de más largo alcance, el desarrollo agro-portuario provincial con miras a los mercados externos. Así, un año después de los conflictos por los arrendamientos, a fines de 2011 la legislatura sanciona la ley nº 10.092, que deroga la ley de arrendamiento de tierras fiscales y crea "Arroz del Delta Entrerriano Sociedad Anónima", sociedad que sería la titular de "la concesión para la administración, transformación, desarrollo, aprovechamiento agroindustrial y explotación comercial, de las tierras fiscales de la Provincia que el Poder Ejecutivo provincial identifique como aptas para ser incorporadas al proceso productivo y la concesión para el mejoramiento, ampliación de su capacidad instalada, modernización, administración y explotación comercial de los puertos". En principio este proyecto –que estaba sujeto a un préstamo de 50 millones de dólares- disponía la concesión de tierras ubicadas en las inmediaciones del puerto de Ibicuy (departamento Islas de Ibicuy) hacia el sur del Delta Medio. Casi dos meses después de la sanción de la "ley de arroceras", en el marco de la movilización socio-ambiental en distintas localidades de Entre Ríos y Santa Fe

generada por esta política de desarrollo agrícola para los "humedales" del Paraná, así como los cuestionamientos de legisladores y funcionarios de ambas provincias e incluso de altas esferas de gobierno que plantearon sus reclamos en la órbita del PIECAS-DP, el gobernador presentó un proyecto de veto a la ley, que fue aprobado por la legislatura entrerriana. Desde entonces, la disposición relativa a tierras fiscales vigente son los decretos que dan por finalizados los contratos de arrendamiento y adjudican lotes del departamento Victoria bajo la figura jurídica de "permisos de uso".

Estos acontecimientos que ocurren en el curso de la expansión agroganadera y más ampliamente de las transformaciones socio-productivas en el agro pampeano, muestran que las islas abandonaron su lugar periférico para convertirse en un espacio codiciado por distintos actores, entre ellos las administraciones estatales, que disputan tanto la apropiación de la tierra como sus usos. En sus comienzos la intención gubernamental expresada en la política de tierras fue intervenir en la puja entre particulares a fin de evitar la apropiación de sus bienes y obtener ingresos públicos. Más tarde, la consolidación del delta como un nuevo espacio productivo alentó la reorientación de esta política hacia una dirección similar al proceso de agriculturización de tierra firme. Al fracasar, hasta el momento esta producción sigue siendo desarrollada por unas pocas explotaciones en tierras privadas y la ganadería continua siendo la actividad que predomina en esta zona del delta.

5. El boom ganadero en la actualidad

Sin embargo, a pesar de su predominio la producción ganadera parece haber entrado en una coyuntura de relativo declive. Si bien los conflictos institucionales por el uso de la tierra pueden haber aportado a esa merma en la actividad – algunos consideran que introdujo *cierto grado de inseguridad* jurídica a los

productores-, ésta se correspondería más con una nueva coyuntura de inestabilidad para la actividad. Las personas con las que trabajamos en islas y oficinas públicas coinciden en que esa situación deriva de la interacción entre la ocurrencia continuada de crecidas y una relación costo-beneficio en el sector ganadero que es poco favorable para el "negocio" en islas.

Con respecto a la primera cuestión, desde 2007 ocurren año por medio, crecidas y *repuntes* del río. Luego de la crecida del verano de 2010, en la primavera de 2011 y el invierno de 2013 se producen nuevos repuntes del río. Estimaciones de funcionarios y entidades rurales de Victoria coincidían en que la cantidad de hacienda había disminuido notablemente respecto a años previos, alrededor de 40 mil animales en 2011 y 85 mil en 2013 (El Diario, 05/09/11; Diario Victoria, 01/07/13). En este último año, un funcionario de SENASA estimaba que *hoy hay un 30, 40 % menos de lo que había en 2010, sobre todo cuando más hubo que salió con la creciente de 2010, hoy hay un 30% menos de esa cantidad*.

Para los productores la mayor frecuencia de las salidas obligadas de hacienda implica de por sí un incremento en los costos de su explotación que se correlaciona con los precios del ganado. En la crecida de 2009-2010 esa correlación parece haber resultado en una salida del área no solo de hacienda sino también de productores. En esta oportunidad los inconvenientes anteriores vinculados a la escasa infraestructura y transporte existente (bajadas, corrales, barcos y camiones) para el traslado de hacienda parecieron superarse gracias a la acción concertada de los distintos actores interesados en la actividad. No obstante, el problema de los distintos costos (en ese momento, de traslado, alojamiento y alimentación de la hacienda) continuó y se acentuó una vez que bajaron las aguas y se intentó comprar animales para reanudar la actividad. Así en puestos isleños y oficinas públicas había acuerdo en que 2010 fue el año en que *se vendió barato y se compró caro*. Para un funcionario de SENASA esta fue la diferencia crucial entre las crecidas de 2007 y 2010, en la que pese a que no se

registraron pérdidas varios quedaron afuera del negocio: en 2007 *sí, fue importante la pérdida, pero como los animales estaban gordos y cuando volvieron el precio era igual no hubo drama. El problema grave para mí fue la del 2009, 2010 que salieron los animales flacos y los que vendieron, vendieron a tres o cuatro pesos y a fin de año estaban en 12, 13, 14 pesos" (…) Eso fue el gran bache que hay entre esa gran cantidad de hacienda que hubo en el 2010 y la que hay ahora*".

Un veterinario que trabaja en islas considera que la abrupta recomposición del precio del ganado en 2010 llevó a que los productores que se vieron obligados a vender sus rodeos se *descapitalizaran*. Varios abandonaron la producción en islas, en especial los *nuevos actores* que desconociendo la actividad ganadera en general y en islas en particular, año tras año *sacaron* menos animales de los que *echaron* en los campos –o sea, invirtieron más dinero del que obtuvieron. Esta interpretación es compartida por funcionarios del SENASA que consideran que los "inversores" de ganado *han desaparecido porque todos perdieron plata*. La salida de productores sin embargo, se habría localizado en especial en las zonas interiores del Delta, donde las islas son más bajas y de difícil acceso –las que en el departamento Victoria son fiscales. En 2013 pobladores vecinos a una de las zonas interiores de islas nos confirmaban que varios de los lotes estaban sin producción. En esta clase de coyunturas, la distancia se tornó una variable relevante a la hora de invertir en la actividad; pero incluso observamos que en lotes fiscales algo más accesibles algunos tenedores de ganado no volvieron a operar en islas. De este modo, en los últimos años la fisonomía social de las islas volvía a cambiar en ciertas zonas; si antes según un poblador de tierras fiscales la zona estaba *llena de animales* y los arrendatarios *se peleaban por los campos*, ahora según aquel funcionario *pese a que (…) hay islas que tienen un pastizal increíble, muchos cercos eléctricos, instalaciones también se han abandonado, o*

sea han quedado las islas más empresariales, o las de subsistencia que tiran los animales y entro y salgo, así, pero lo grande que había no.

En este nuevo contexto de crecidas y repuntes recurrentes, salida de productores y menor demanda de tierras ¿que actores están produciendo hoy en islas? Sin intentar una respuesta exhaustiva, podemos delinear dos grupos considerando el nivel (o ausencia) de capitalización y la localización de las explotaciones, en base a algunos casos observados en campo y testimonios de entrevistados. En un grupo se encontrarían quienes tienen una posición estratégica tanto en los mercados de carne bovina como en el espacio isleño. Podrían caracterizarse según la interpretación de un funcionario de SENASA, como el *productor islero tradicional, que tiene ya un know how del negocio, de cómo funciona y también tiene una necesidad*. Este *nuevo ganadero que empresarialmente está funcionando*, es el que ya ha *establecido cuál es el negocio*, es propietario de campos en isla y tierra firme, puede poseer barco y/o camión propios, equipamiento y personal residente y sabe como utilizar la información climática e hidrológica a la hora de manejar su producción. Podría corresponderse con las explotaciones -señaladas por otro funcionario- orientadas a producir carne para la Unión Europea, que están en condiciones de cumplir con los requisitos de ese mercado; y aquellas cuyos propietarios no cuentan con campos en tierra firme pero sí con barco propio o son dueños de lotes ubicados en las inmediaciones de la conexión vial. Podríamos incluir entre los *nuevos ganaderos* aquellos que en un comienzo fueron arrendatarios de lotes fiscales y actualmente poseen permiso de uso, adquirieron barcos de hacienda y poseen el capital necesario para mantener a los animales en tierra firme. Estos productores tienen en común el potencial acceso a mercados con mejores precios, y poder sortear o reducir los costos del transporte acuático, del alquiler para albergar y/o alimentar a los animales en tierra firme durante las crecidas, o todos a la vez. Con diferentes grados de control sobre las distintas variables involucradas en la producción en islas, estos actores

están posicionados para llevar a cabo una gestión eficiente de su explotación y por tanto para garantizar la continuidad del negocio.

En una posición menos ventajosa se encuentran los productores que no tienen la propiedad de la tierra en islas –aunque algunos puedan tenerla en continente- y dependen del transporte fluvial. Estos actores residen en localidades vecinas al delta y acceden a la tierra a través del arrendamiento y contratos de mediería. Algunos pueden considerarse como "pequeños inversores" que entraron en el negocio en este período, y otros en cambio continúan una práctica familiar previa al boom. En esta posición también se encuentran los pobladores, los únicos productores que residen en islas y que accedieron a la tierra fiscal por arriendo, comodato o permiso de uso, tienen ganado propio y pueden o no cuidar el de terceros con contrato de mediería. En distintos grados, todos estos actores tienen mayor incertidumbre sobre la evolución de su producción debido a que, en término medio, carecen de la capacidad de controlar el acceso a la tierra en islas y deben enfrentar altos costos por servicios de traslado y mantenimiento del ganado en tierra firme. En algunas ocasiones los productores despliegan estrategias para abaratar costos con la gestión de la producción individual en forma *asociativa*; en otras, son las relaciones laborales, de vecindad o parentesco las que aportan alternativas para tratar de minimizar costos o las posibles pérdidas de animales. En el caso de los pobladores y ciertos "inversores" la salida obligada de hacienda puede implicar que el productor *salga derecho*, es decir que no se obtenga ganancia, e incluso que se pierda parte de la inversión. Sin embargo, a diferencia de aquellos que salieron del negocio porque *perdieron plata*, éstos suelen persistir en la actividad, en tanto desarrollan la ganadería (de manera alternativa o complementaria) ya sea como parte de la diversificación de actividades de pequeñas empresas familiares o del sistema de actividades productivas de los grupos domésticos residentes en islas.

Conclusiones

La expansión ganadera en el Delta fue el resultado tanto de la búsqueda de nichos de la producción desplazada de los campos pampeanos como de la participación de actores diversos en una actividad en plena expansión en islas. Los eventos que resultaron de su llegada al área y el comportamiento posterior de parte del contingente de productores nos permiten pensar que la ganadería de islas no permaneció ajena a las tendencias expresadas en los sistemas agropecuarios de la región. En primer lugar, observamos esas tendencias en el hecho mismo de la presencia de actores que no operaban previamente en el área; en términos generales, la compra de grandes y medianas extensiones de tierra por parte de empresas o consorcios, y cierta correspondencia entre la oferta de tierras por arriendo y el ingreso de inversores; el incremento en el valor de la tierra en general y en particular las vecinas a accesos terrestres; y el desarrollo de una ganadería empresarial que controla las variables más relevantes para su desempeño, en una región donde esta actividad ha sido en gran medida desplazada. En segundo lugar y conectado con lo anterior, el hecho de que productores y funcionarios públicos entiendan a la producción ganadera como un *negocio* cuyo sostenimiento en el tiempo depende del carácter *empresarial* de la explotación y por tanto, de su capacidad para reducir costos y manejar de manera eficiente los riesgos que pueda enfrentar la producción. En este sentido, la ganadería en islas también está imbuida de la nueva lógica de "negocios" que gobierna a la agricultura, analizada por Gras y Hernández (2013). De todos modos la producción *empresarial* convive con modalidades más típicas de producción que enfrentan costos y riesgos con menos ventaja y resultados inciertos, pero aún así persisten en el desarrollo de la actividad, incluso en coyunturas menos favorables.

Por otra parte, la región del Delta tampoco fue ajena a esas tendencias en cuanto a su inscripción en las políticas gubernamentales. La apuesta inicial de abrir tierras a la producción ganadera mediante el arriendo fue acompañada de acciones

tendientes a crear condiciones propicias para que la actividad sea un negocio factible y lo más rentable posible, una vez que productores, funcionarios y autoridades entendieron que estaban operando sobre tierras cuya ecología difiere de las continentales vecinas. Las "crisis" locales que resultaron de la interacción entre estos actores y el ecosistema isleño aportaron elementos para fundamentar la inclusión del delta en los proyectos de desarrollo agro-portuario provincial, en detrimento de la actividad ganadera y con una lógica de "negocios" propia del agro actual. Al no prosperar esa iniciativa, la ganadería continúa siendo la actividad de mayor extensión y magnitud en el delta tal como lo fue durante el siglo pasado, y pese a que la *nueva zona de invernada* del país esté actualmente atravesando un relativo declive en su desarrollo.

Referencias bibliográficas

Budasoff, Eliezer (2009) Islas del Paraná, la última frontera. La ley de arrendamientos en Entre Ríos y el proceso de ocupación de los humedales del Delta. Rosario: Taller Ecologista.

Cascardo, Antonio, José Pizarro, Miguel Peretti y Pedro Gómez (1991) "Delimitación y caracterización de la región". En O. Barsky (Ed.), El desarrollo agropecuario pampeano. Buenos Aires: GEL.

Galafassi, Guido (2005) La Pampeanización del Delta. Buenos Aires: Extramuros.
Gras Carla y Valeria Hernández, 2013 Los pilares del agribusiness y sus estilos empresariales, en C. Gras y V. Hernández (Coords.) El agro como negocio. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Liotta, Jorge (2008) Caracterización de los incendios en el Delta del río Paraná entre marzo y octubre de 2008. San Nicolás: Fundación ÓGA.

Malvárez, Ana Inés, Mauricio Boivin y Ana Rosato (2008) "Biodiversidad, uso de los recursos naturales y cambios en las islas del delta medio del río Paraná. Dto. Victoria, provincia de Entre Ríos, Argentina". En, M. Boivin, A. Rosato y F. Balbi (Comps.), Calando la vida. Buenos Aires: Antropofagia.

PROSAP (2009) Estrategia provincial para el sector agroalimentario. Provincia de Entre Ríos. MAGYP. Edición digital: www.desarrolloentrerriano.wordpress.com, (visitado en octubre de 2010).

Rearte, Daniel (2007) Distribución territorial de la ganadería vacuna. INTA. Edición digital: www.inta.gov.ar (visitado en octubre de 2010).

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2011) Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP). Línea de Base. Informe Final. Edición Digital.

Slutzky, Daniel (2010) Los cambios recientes en la tenencia de la tierra en el país con especial referencia a la región pampeana: nuevos y viejos actores sociales. Especial IADE/Realidad Económica, edición digital: www.iade.org.ar.

Taller Ecologista y Foro Ecologista de Paraná (2004) Quemar por dinero. Rosario.

Taller Ecologista (2010) Humedales del Paraná. Biodiversidad, usos y amenazas en el Delta Medio. Rosario: Taller Ecologista.