

# **La vulnerabilidad económico-productiva en el departamento Garay – Santa Fe: el caso de la ganadería de islas**

**Diego Combin\* - Carolina Schmidt\*\* - María Laura Visintini\*\*\***

## **Resumen**

Este trabajo tiene como objetivo examinar la relación entre algunos cambios productivos recientes y el riesgo hídrico en el departamento Garay (Pcia. Santa Fe) desde las perspectivas de la Escuela de la Vulnerabilidad y la Teoría Social del Riesgo. Interesa indagar en las modificaciones que se han producido en la actividad ganadera del área, determinar qué formas de vulnerabilidad social se involucran en estos procesos, y la serie de estrategias de sobrevivencia de los productores ganaderos ante la ocurrencia de un evento peligroso en marzo-abril del 2007.

Para cumplir tales objetivos se han realizado tareas de relevamiento y sistematización de bibliografía, fuentes estadísticas y cartografía y se ha producido información primaria a través de la realización de entrevistas a agentes vinculados con la actividad.

Como resultados de la indagación se pueden nombrar el preocupante crecimiento de la actividad ganadera en áreas ambientales frágiles; la acumulación de vulnerabilidades tomando como eje la dimensión económica vinculada a la ausencia de políticas y capacitación técnica, persistencia de prácticas tradicionales; y la particular interacción entre conocimientos “autóctonos” de los productores con los escasos intentos “oficiales” en cuanto a prevención y asistencia ante la ocurrencia de un desastre.

**Palabras clave:** riesgo, vulnerabilidad, estrategias de sobrevivencia, ganadería, Garay

## **Economic and Productive Vulnerability in Coastal Villages (Garay – Santa Fe): A Case Study of Livestock on Islands**

### **Abstract**

This work aims at evaluating the relationship between some recent production changes and hydro-risk in the Southern area of coastal villages in Santa Fe Province, from the perspective of the School of Vulnerability and the Social Theory of Risk. There is great interest on researching on the changes in local livestock production and determining how social vulnerability is involved in these processes and which survival strategies livestock farmers used at the time of a dangerous situation that occurred in March-April 2007.

In order to achieve these aims, the systematization and surveying of bibliography, statistical sources, and cartography was carried out and first-hand data were obtained through interviews made to livestock activity agents.

The results of this research are the alarming growth of livestock activity in environmentally fragile areas, the accumulation of vulnerabilities considering as central point the economic dimension related to the absence of policies and technical training, the persistence of traditional practices, and the special interaction between the “native” knowledge of farmers and the scarce “official” prevention and assistance attempts when such disasters occur.

**Key Words:** Vulnerability, Survival Strategies, Livestock

---

\* Investigador auxiliar. Departamento de Geografía, FHUC, UNL. Santa Fe. [diegocombin@hotmail.com](mailto:diegocombin@hotmail.com)

\*\* Docente/Investigador Departamento de Geografía, FHUC, UNL. Santa Fe. [carofila@hotmail.com](mailto:carofila@hotmail.com)

\*\*\* Docente/Investigador Departamento de Geografía, FHUC, UNL. Santa Fe. [mlvisinti@fhuc.unl.edu.ar](mailto:mlvisinti@fhuc.unl.edu.ar)

## Introducción

El estudio de los riesgos constituye una de las áreas temáticas que ha generado una renovación en el tratamiento de las cuestiones ambientales en Geografía (Cutter, 1996; Ribas Palom y Saurí Pujol, 2006). En efecto, el interés por su estudio ha conllevado una revisión y discusión de algunas tradiciones, como la de la Ecología Humana de Gilbert White y la de la Economía Política de los Desastres (Lavell, 2005; Ribas Palom y Saurí Pujol, 2006); asimismo, ha involucrado el intercambio de teorías y conceptos con otras disciplinas de las Ciencias Sociales, como expresa el caso de la teoría de la “sociedad del riesgo” (Beck, 2000; Lavell, 2005).

En el marco de esa red de revisiones y definiciones, nuestro proyecto<sup>1</sup> tiene como propósito general indagar acerca de los procesos y factores sociales que configuran a las inundaciones como potenciales eventos dañinos o desastres en un sector del valle del río Paraná en la provincia de Santa Fe los pueblos de la costa<sup>2</sup>, es decir, se centra en el análisis de la construcción social del riesgo a inundaciones en el área.

En este trabajo en particular, se busca analizar la relación entre algunos cambios productivos recientes y el riesgo hídrico en el área sur de los pueblos de la costa, desde el distrito Santa Rosa de Calchines hasta el de Saladero Cabal, inclusive (Figura 1). Más precisamente, interesa indagar en los cambios que se han producido en la actividad ganadera del área (predominante como actividad primaria), determinar qué formas de vulnerabilidad social se involucran en estos procesos, y la serie de estrategias de sobrevivencia de los productores ganaderos ante el caso de un evento peligroso como el acontecido en el período marzo- abril del 2007.

Para cumplir tales objetivos se ha procedido al relevamiento y sistematización de bibliografía, fuentes estadísticas y cartografía; y se ha producido información primaria a través de la realización de entrevistas a agentes vinculados con la actividad ganadera y la gestión del territorio.

## Riesgo, vulnerabilidad y estrategias de sobrevivencia

Nuestra propuesta teórico-conceptual comparte las premisas generales de la Escuela de la Economía Política de los Desastres (llamada por muchos como la “Escuela de la Vulnerabilidad”) y de los trabajos de LA RED y cuestiona la visión tecnocrática que ha prevalecido en el estudio de los desastres hasta hace unas décadas.

Desde los años 70<sup>7</sup> han surgido nuevas perspectivas que hacen hincapié en la comprensión social de los desastres. En este sentido cobra importancia la noción de desastre como una construcción social por parte de todos los actores e instituciones de una sociedad a lo largo del tiempo. Entonces, si la intención es la prevención de desastres, la atención debe enfocarse en qué causa el desastre, más que a lo que sucede cuando éste ha ocurrido. Desde esta perspectiva se hace necesario reconocer quien y qué se encuentran bajo mayor riesgo de sufrirlos y en la explicación del por qué de los mismos (Hewitt, 1996).

Desde las Ciencias Sociales se propone considerar a los desastres...

“...como un continuo en el que se suceden prevención, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción (Lavell, 1996), pasando de una visión estática y sincrónica a otra dinámica y diacrónica, que refleja el cambio permanente y su historicidad” (Tsakoumagkos y Natenzon, 2000: 2)

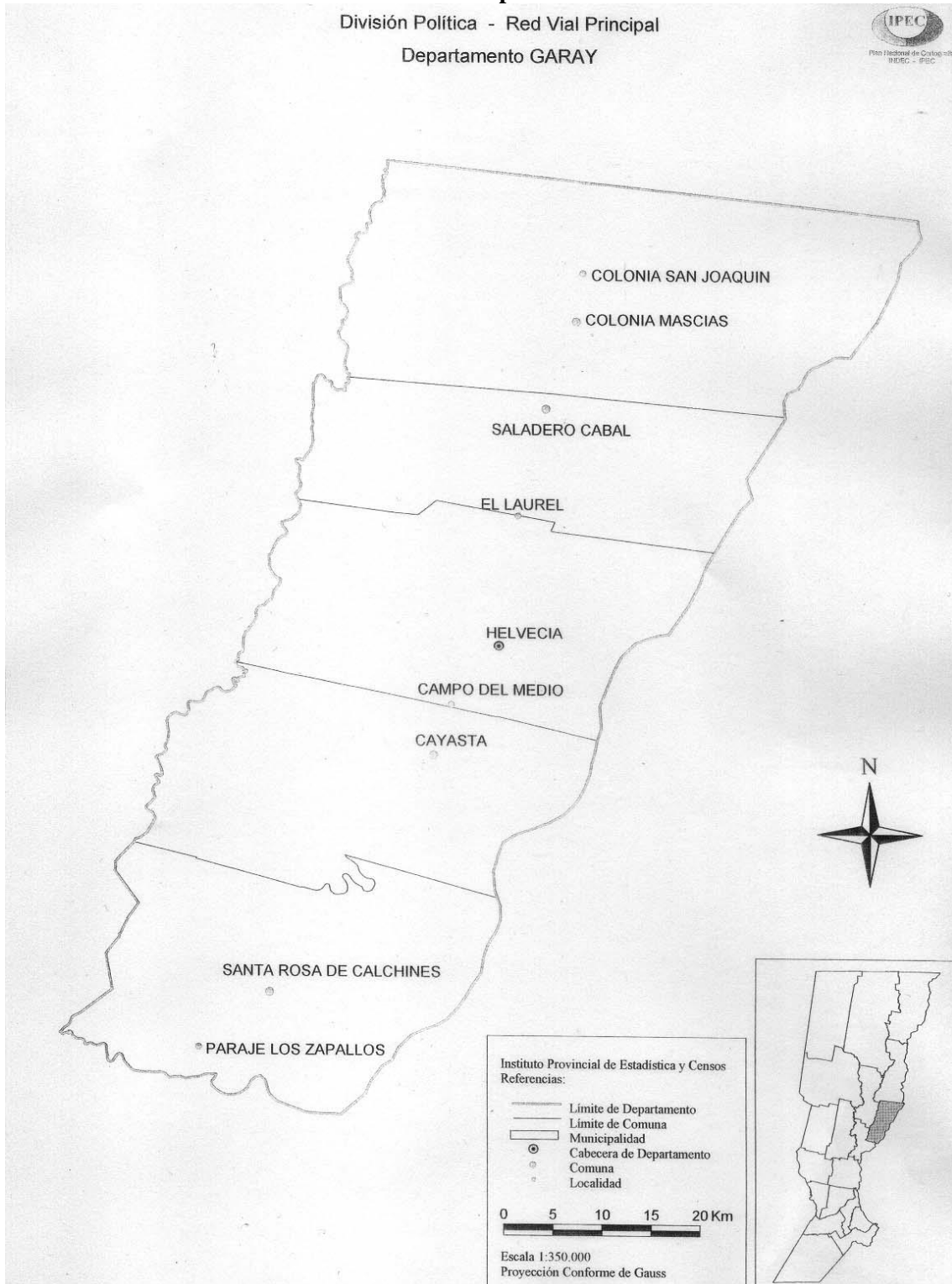
---

<sup>1</sup>Proyecto de Extensión de Cátedra “Las condiciones de riesgo ambiental en los Pueblos de la Costa (sector sur)”, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (Expdte. 477469/06). Equipo: Hortensia Castro (directora), María Laura Visintini (tutora), Diego Combin, Gisela Gatti, Juan Pablo Levirino, Mónica Resek y Carolina Schmidt (ayudantes de investigación).

<sup>2</sup>Si bien en términos hidrogeomorfológicos se trata de un área de ribera, localmente e históricamente los pueblos son denominados “de la costa”, acepción que utilizamos en esta ponencia.

Figura 1  
**Distritos comunales – pueblos de la costa**

División Política - Red Vial Principal  
 Departamento GARAY



Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. 2001

Se plantean nuevos conceptos como el de riesgo y vulnerabilidad. **Riesgo** como la posibilidad de una sociedad de sufrir daños y pérdidas en un lugar y tiempo determinados, que está básicamente configurado por el/los evento/s potencialmente/s peligroso/s (amenazas o peligros) que se presenten y por la **vulnerabilidad** o capacidad de una población de anticipar, asistir, sobrevivir y recuperarse del impacto de dicho/ s evento/ s peligroso/s.

La premisa principal es que la vulnerabilidad es diferencial, es decir, que no todos los individuos y sectores de la sociedad se ven afectados de la misma manera en los desastres.

“Esta puede depender de la edad, género, ocupación, tipo de propiedad de la tierra –o carencia de ella-, clase, religión, desarraigo, carencia de derechos o, más generalmente, de la economía política del riesgo” (Hewitt, 1996: 30)

Si entendemos que el riesgo y los desastres se explican, en gran parte, por las condiciones societales, es necesario, entonces, entender cómo funcionan las cosas y cómo la gente actúa, o se le permite actuar, en su contexto social. Hewitt plantea que para prevenir desastres es necesario dirigir la mirada a las circunstancias y preocupaciones de aquellos que padecen o pueden sufrir severas pérdidas frente a la ocurrencia de un evento peligroso, es decir, se requiere una “visión desde adentro de las comunidades”, desde las víctimas, lo que él llama una “visión desde abajo” (Hewitt, 1996)

En cuanto a las **amenazas**, el área de los pueblos de la costa santafecina (en este caso, los que forman parte del departamento Garay) se asientan dentro de un extenso humedal, correspondiente al valle del río Paraná en su tramo Medio. Este tramo se caracteriza por constituir una depresión o valle, originado por el descenso de un bloque o el ascenso de los bloques laterales, la pendiente suave permite que se hayan depositado y se continúen depositando sedimentos que arrastran las aguas, transformando permanentemente la llanura aluvial y el ambiente isleño, a raíz de los procesos erosivos que a su vez lo modifican, en una dinámica fluvial de creación y destrucción de islas y bancos de arena. Los terrenos del complejo isleño adquieren forma de cubeta y presentan un albardón costero de mayor altura cubierto por vegetación arbórea y una depresión interior poblada por pajonales desarrollados en lagunas temporarias o permanentes, asociados a una abundante flora palustre y acuática que interactúa en los procesos de sedimentación, depósito y formación de bancos (Don y Martínez, 1984)

Los pueblos se ubican al oeste del actual cauce de un brazo tributario del Río Paraná, denominado Río San Javier hasta el distrito Santa Rosa de Calchines y que luego adopta el nombre de Río Calchines. Gran parte de las actividades productivas se localizan sobre el albardón, situado entre el lecho y el paleocauce. Bajo esa configuración física, se han identificado tres tipos principales de amenazas hidrometeorológicas en el área, en ocasiones convergentes: *inundaciones por desbordes*, asociadas a los pulsos cíclicos de crecidas del río, *inundaciones por anegamiento*, vinculadas a la presencia de lluvias extremas y/o frecuentes en el área y las dificultades de percolación y/o escurrimiento y *erosión de márgenes* en sectores puntuales (como sucede en la localidad de Cayastá) (Castro, *et al.*, 2008).

Con respecto a la vulnerabilidad, es necesario remarcar que éste es un concepto multidimensional. Wilches-Chaux (1993) plantea diferentes “ángulos” desde los cuales se puede analizar esta componente del riesgo: natural, físico, económico, social, técnico, político, cultural, ideológica, educativa, ecológica, institucional. En este trabajo se analizarán algunos de ellos para determinar qué formas de vulnerabilidad social poseen los actores sociales vinculados a la actividad ganadera en los pueblos de la costa.

Se hará especial hincapié en las formas de vulnerabilidad asociadas a la dimensión económica, especialmente, teniendo en cuenta el acceso y la disponibilidad de recursos naturales, si bien es claro que todos los componentes están interrelacionados.

Cada sociedad recurre a la naturaleza para apropiarse de sus objetos y darle un valor de uso en función de las necesidades sociales imperantes. Esa aproximación a la naturaleza siempre está mediada por construcciones culturales propias de cada contexto histórico-social. Los **recursos**

**naturales** se definen, entonces, como aquellos elementos de la naturaleza que son valorizados y apropiados por las sociedades con el fin de satisfacer sus necesidades (Urteaga, 1999).

Urteaga (1999) plantea que son tres los factores que definen qué elementos y funciones de la naturaleza van a ser valorados como recursos: las necesidades sociales (o sistema de valores, en términos del autor), la tecnología (tanto en términos de conocimientos como de herramientas o maquinarias) y las formas de acceso (o estructuras de propiedad, en sentido más estricto).

Según Blaikie *et al.*, (1996) el acceso diferencial a los recursos repercute en la capacidad de cada grupo de personas de anticipar, asistir, sobrevivir y recuperarse del impacto de un evento peligroso.

“Aquellos con mejor acceso a la información, dinero efectivo, derechos a los medios de producción, herramientas y equipos y redes sociales para movilizar recursos de fuera del hogar, son menos vulnerables a las amenazas y pueden estar en condiciones de evitar el desastre” (Blaikie, *et al.*, 1996: 77).

Además, dicho autor plantea que ante la ocurrencia de un desastre hay familias que resultan muy perjudicadas porque realizan numerosas “ventas por desastre”, es decir, vender sus bienes y propiedades a precios muy bajos, y otras que se benefician, ya que acumulan tierra y otros activos a precios bajos (Blaikie, *et al.*, 1996).

En cuanto a los otros “ángulos” desde los cuáles se puede analizar el grado de vulnerabilidad de una población, en este trabajo también se hará referencia a la vulnerabilidad física, social/política y técnica. “La vulnerabilidad física está dada por la localización de los asentamientos y actividades humanas en zonas propensas a amenazas y por las deficiencias de sus estructuras físicas para absorber los impactos” (Castro *et al.*, 2008: 15). La vulnerabilidad social/política está ligada al nivel de cohesión interna que posee una comunidad, especialmente, en relación a las estrategias de autoorganización. Tiene que ver con el nivel de autonomía de una comunidad para la toma de decisiones y está definida, entre otros aspectos, por la disponibilidad de recursos económico-financieros y humanos y el carácter de las estructuras político-institucionales.

Por último, la vulnerabilidad técnica se relaciona con la disponibilidad de conocimientos y materiales que permitan reducir o mitigar el impacto de las amenazas. Este tipo de vulnerabilidad está fuertemente vinculada a la vulnerabilidad educativa.

Cuando un evento peligroso impacta sobre una población vulnerable ocurre un desastre o catástrofe<sup>3</sup>, es decir, ocurre un evento que interrumpe de forma significativa las condiciones de vida existentes, y la recuperación es improbable sin ayuda externa (del estado, de organizaciones humanitarias, etc.).

Blaikie, *et al.*, (1996), ha reconocido una serie de **estrategias de sobrevivencia** de la población ante la ocurrencia de eventos peligrosos. Las mismas se pueden clasificar según un orden temporal de acuerdo a la ocurrencia del hecho en: preventivas, de minimización del impacto y de supervivencia postdesastre.

Sin embargo, si los desastres se reiteran, es necesario remarcar que la vulnerabilidad es **acumulativa**. La sucesión de eventos peligrosos deja a los sectores más desfavorecidos en situaciones más inseguras y precarias para enfrentar nuevas amenazas, es decir que para ciertos sectores los potenciales de pérdida se van sumando (o acumulando) desastre tras desastre y la supervivencia cada vez se hace más difícil.

A partir de estos conceptos e ideas, nos hemos formulado una serie de preguntas orientativas: ¿qué características e importancia tiene la actividad ganadera en los pueblos de la costa?; ¿qué cambios se observan en esta actividad en los últimos años?; ¿qué formas de vulnerabilidad social se hicieron visibles ante un evento peligroso como el de marzo-abril del 2007 en el caso de los actores sociales involucrados en esta actividad?; ¿qué estrategias de sobrevivencia han llevado adelante los productores ganaderos ante el desastre?

---

<sup>3</sup>Preferimos usar ambos términos como sinónimos para evitar las confusiones usuales acerca de los “desastres naturales” y las “catástrofes sociales”: consideramos que ambos términos aluden a acontecimientos o situaciones de gran impacto y que, más allá del fenómeno físico que las dispara, siempre serán sociales.

## La actividad ganadera en el departamento Garay

La ganadería tiene una presencia histórica en la costa desde los tiempos de la colonización. En la actualidad, las actividades ganaderas predominan por sobre la agricultura en los distritos analizados, de acuerdo a la determinación de las “regiones agroeconómicas” que realiza el Ministerio de la Producción, se definen utilizando como indicador el “cultivo principal” en función de la superficie sembrada, incluso en aquellos casos en que la principal actividad agroeconómica es la ganadería. La variable principal para la definición de las Regiones en Agrícola, Agrícola-Ganadera, Ganadera-Agrícola y Ganadera fue la superficie declarada por los productores agropecuarios para cada actividad. Los umbrales utilizados fueron los siguientes:

1- Agrícola: Cuando la sumatoria de la superficie ocupada por los cultivos, es igual o mayor al 60% de la superficie declarada.

2- Agrícola-Ganadera: Se encuadraron en este grupo, los Distritos cuya superficie agrícola oscila entre el 60% y 50% de la superficie declarada.

3- Ganadera-Agrícola: Cuando la superficie agrícola ocupa entre el 50% y 40% de la superficie declarada.

4- Ganadera: Cuando la superficie agrícola declarada es inferior al 40%.

El grado de desagregación con el que se trabaja en este análisis es el de Distrito (Rostagno e Ifrán, 2004) (Tabla I).

Tabla I  
Regionalización agroeconómica de la provincia de Santa Fe- Año 1986. Dpto. Garay

Distrito	Superficie declarada	Total	% de sup. ganadera	% de sup. agrícola	% de sup. otros
Cayastá	31578		74,03	5,99	19,96
Helvecia	210798		76,21	3,27	20,50
Santa Rosa	35598		75,76	5,55	18,67
Total	277974		75,90	3,87	20,21

Fuente: M.A.G.I.C 1986

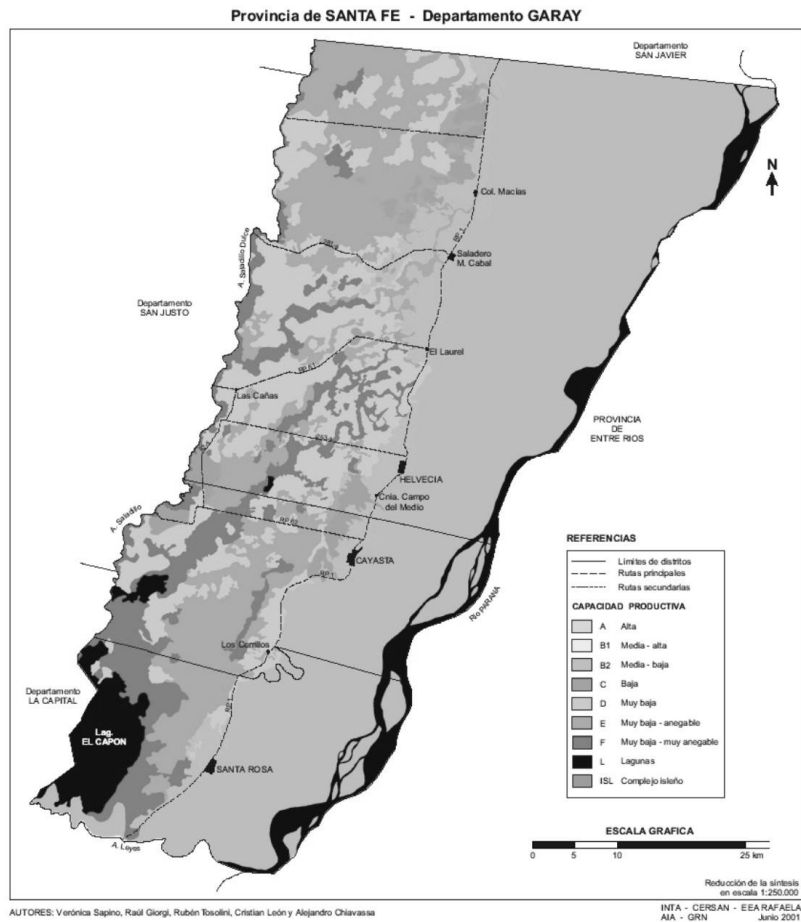
La herramienta metodológica utilizada para el análisis de esta actividad económica será el concepto de **circuitos espaciales de producción**. El mismo se define como la espacialidad de la producción-distribución-cambio-consumo de un producto dado. En este eslabonamiento de actividades económicas es necesario tener en cuenta la problemática o el conflicto de la “convivencia asociada” (Moraes, 1989: 157) de diferentes actores y relaciones sociales en un mismo circuito con diferentes capacidades de apropiación del valor agregado y las diferentes escalas espaciales de actuación y localización de los mismos (local, regional, nacional y global). “En ese proceso se establecen círculos de cooperación en el espacio que integran diferentes lugares en una misma circularidad (de mercaderías y de capitales). Estos círculos diseñan jerarquías, especializaciones, flujos” (Moraes, 1989: 173).

Desde esta perspectiva, en la actividad ganadera, se pueden identificar los siguientes encadenamientos: producción- comercialización – faenamiento – comercialización - consumo final.

En primer lugar señalaremos que tanto en el pasado como en el presente la importancia de la producción de la “ganadería de isla” -propia de esta región-, reside tanto por la dimensión que representa la superficie de islas como por las características peculiares ecológicas y geográficas del territorio: se desarrolla, principalmente, en los terrenos emergentes localizados entre el río Paraná y sus brazos colaterales y afluentes, entre los cuales se forman islas de diferente superficie, y sobre el albardón con suelos de restringida aptitud agrícola que si permiten la cría de ganado vacuno en pastizales naturales (Figura 2). La ventaja principal de esta localización de la actividad es la reducción de gastos para los productores, ya que no necesitan de la implantación forrajera para alimentar el ganado en determinados momentos del ciclo productivo. Sin embargo, existe una gran desventaja que tiene que ver con la dinámica del río:

cuando el río baja, la superficie aprovechable para la actividad, y si, por el contrario el río crece, la superficie disminuye, llegando a desaparecer completamente la isla cuando la magnitud de la creciente es importante. En ese caso, la necesidad de tierras sobre el albardón se acrecienta y el problema fundamental, es que son pocos los productores que disponen de ellas.

Figura 2  
Capacidad productiva de las tierras para uso agrícola



Fuente: Área de Investigación en Agronomía de la EEA Rafaela, Centro Regional Santa Fe, INTA. Junio 2001.

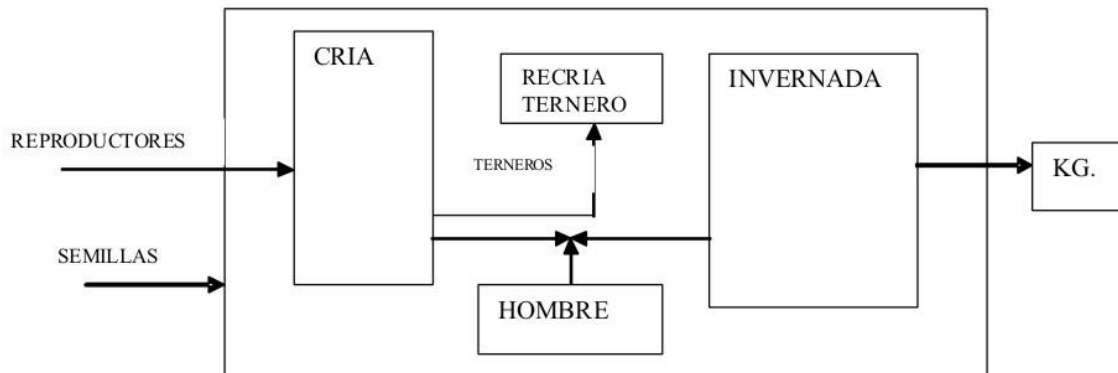
En cuanto a los sistemas productivos, en la zona -fundamentalmente en los distritos con relevancia en el número de cabezas: Helvecia- Saladero- Cayastá y Santa Rosa- predomina el sistema de cría-invernada<sup>4</sup> o también llamado sistema mixto. Para su determinación se utilizó un índice regional, que se calcula a partir de los datos correspondientes a la composición del rodeo, en particular la relación novillo/vaca<sup>5</sup>. Si la tendencia es a 0, el sistema es de cría y si es a 1, el sistema es de invernada. Cabe aclarar que es un índice relativo, que varía de acuerdo a las regiones y en estos casos sirve para comparar los distritos estudiados.

<sup>4</sup> El sistema de cría consiste en tener vientres productivos, una cantidad de toros y luego del destete natural se venden las crías al invernador. El sistema de invernada, es la etapa final de la crianza y engorde de los vacunos antes de la faena, es decir, producción de carne basada en el engorde de terneros de cría como de vaquillonas, novillitos, toros y/o vacas.

<sup>5</sup> Índice Pueyo, J. Med. Vet. INTA EEA. Paraná.

Tanto el sistema de cría como de invernada son sistemas productivos dedicados a la producción de carne, y en esta región, de acuerdo al uso del factor suelo, son extensivos.

Figura 2  
Sistemas mixtos ganaderos



Fuente: Erbetta *et al.* (2004)

Según la información relevada en los datos censales<sup>6</sup> presentados en la Tabla II, existe una situación estable en cuanto a la práctica de la actividad durante el período 1988-2002 en lo que refiere a EAPs<sup>7</sup> y existencias. La notable disminución de las EAPs podría explicarse a partir de un proceso de concentración de la tierra, situación de la que no pudimos profundizar por dificultades metodológicas en los registros de datos censales. En relación a la disminución de las existencias ganaderas registradas hacia junio 2007, se deben fundamentalmente a que los registros corresponden a la situación posterior a las inundaciones de marzo-abril 2007, que analizaremos en virtud de lo anteriormente planteado, es decir, las vulnerabilidades que rodean a la actividad principal de la región, y que confrontaremos con los datos cualitativos obtenidos de las entrevistas en profundidad.

<sup>6</sup> A fines de establecer un criterio común, se tuvieron en cuenta los datos publicados por el IPEC en función de lo relevado en las Encuestas Ganaderas de los años 2002 y 2007. Dichos datos son publicados por el organismo a partir de la información relevada de acuerdo a lo que el productor agropecuario informa sobre distintos aspectos de su actividad a las oficinas municipales o comunales encargadas de realizarla en el mes de junio. En particular, consideramos solamente los aspectos vinculados al tema estudiado: destino de la tierra y existencia ganadera. Dicha encuesta implica completar una serie de documentos que deberán ser presentados del 2 al 31 de enero; del 1° al 15 de julio y del 1° al 30 de setiembre de cada año, en caso contrario, el productor deberá pagar multas. También se confrontaron dichos datos con los relevados por otros organismos oficiales como SENASA a través del RENSPA'S.

<sup>7</sup> EAPs: Unidad estadística que releva el INDEC definida como "unidad de organización de la producción que produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado" (INDEC- CNA, 2002). Es decir que quedan excluidas las destinadas exclusivamente al autoconsumo, e inferiores a los 500 metros cuadrados de superficie.



**Tabla II**  
**Superficie y existencia ganadera (ganado bovino)**

Garay	1988 <sup>8</sup>	2002 <sup>9</sup>	2007 <sup>10</sup>
EAPs Ganaderas (Bovinos)	414	429	297
Superficie dedicada a Ganadería	210.982 has.	156.943 has.	41.450 has.
Existencia ganadera	122.526 cabezas	126.779 cabezas	43.132 cabezas
Productores	S/D	400	300
Animales de cría	S/D	43873 cabezas	32202 cabezas
Animales para invernada	S/D	12615 cabezas	10869 cabezas

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados y publicados por el IPEC

La problemática surge a partir de datos más recientes y provenientes de otros registros, que permiten corroborar el sostenido aumento de la carga animal (Tabla III) y que fuera además, registrado a través de las voces de los pobladores de la costa. Según el último informe de SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria)<sup>11</sup>, el dpto. Garay cuenta con un 3,17% de los RENSPA's (Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios<sup>12</sup>) del total provincial<sup>13</sup>, es decir uno de los más bajos registros provinciales en cuanto a la práctica de la actividad. El total de productores registrados por este organismo se considera más "confiable", puesto que son resultado de los conteos son llevados adelante en virtud de las acciones sanitarias del plan de vacunación contra la Fiebre Aftosa bovina<sup>14</sup>. Dicha vacunación tiene un carácter de obligatoria para los productores, ya que en caso contrario, se ven

<sup>8</sup> Censo Nacional Agropecuario-IPEC

<sup>9</sup> Fuente: INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS - JUNIO 2002.

<sup>10</sup> Fuente: INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADISTICA Y CENSOS - JUNIO 2007.

<sup>11</sup> Sodiro et al., 2007. "Sistema Sanitario Productivo y Participativo". Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales. Ministerio de la Producción. INTA. SENASA. Gobierno de Santa Fe. En el informe se presentan los resultados de las acciones sanitarias del plan de vacunación contra la Fiebre Aftosa Bovina correspondiente a la campaña n° 12 (septiembre a noviembre de 2006) que permite la caracterización del rodeo y los sistemas productivos.

<sup>12</sup> De ahora en más RENSPA's: no representa exactamente la cantidad de predios productivos sino de titulares/tenedores de hacienda.

<sup>13</sup> La provincia de Santa Fe cuenta con 33.748 R.E.N.S.P.A's con un total de 7.862.285 bovinos. Este dato la ubica segunda a nivel país, luego de la provincia de Bs. As. con 23.247.033 cabezas.

<sup>14</sup> Dicha vacunación tiene un carácter de obligatoria para los productores, caso contrario, se ven imposibilitados de vender la hacienda en el mercado. La provisión de vacunas es realizada por el gobierno nacional, cabiéndoles a los productores afrontar el costo operativo.

imposibilitados de vender la hacienda en el mercado. Esta situación estaría explicando además las diferencias numéricas respecto a lo que indica la Encuesta Ganadera que lleva adelante el IPEC anualmente y que tiene un carácter de declaración voluntaria. La provisión de vacunas es realizada por el gobierno nacional, cabiéndoles a los productores solamente afrontar el costo operativo de la campaña.

Por otra parte, respecto a la relación entre las unidades de explotación (EAPs-RENSPA´s), y el tamaño del rodeo bovino (Tabla III), podemos establecer algunas características respecto a la carga animal. Tomando entonces como criterio de base que la media del departamento son 200 cabezas<sup>15</sup> se plantean las diferencias en cuanto al tamaño del rodeo y se puede definir el tipo de sistema productivo dominante: la mayor parte de las unidades productivas tienen hasta 200 cabezas es decir, 65,23% EAPs -80 % RENSPA´s y detentaban sólo el 16,5% y 27,03% respectivamente, del total de animales, mientras que -en el otro extremo- las explotaciones con más de 1000 cabezas representaban el 4,7% - 2,3% del total y sumaban más del 40% del total de vacunos del área. Según los entrevistados, la explotación de un pequeño productor tiene en promedio de 1 a 20 ha es decir, que hay una predominancia de pequeñas explotaciones.

Tabla III  
**Tamaño de rodeo bovino y unidades de explotación (EAPs-RENSPA´s)**

	Total	0-200 cabezas	201-500	501-1000	+ de 1000
2002 EAPS	397	259	97	22	19
Cabezas	125067	20642	31789	15432	57204
2007 RENSPA´s	1072	858	149	40	25
Cabezas	214409	57974	44867	25783	85785

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del CNA 2002 e Informe SENASA 2007.

Respecto a las modalidades más comunes de tenencia de la tierra se basa en el propietario que pone en producción sus propias tierras y después, en otros casos, propietarios que realizan arriendos. Algunos pequeños productores, realizan pastaje que consiste en el pago de una suma fija de dinero por cabeza y también hay cuidadores que tienen algunas cabezas de ganado en el predio del patrón (S, B, 05/09/08).

Tabla IV  
**Régimen de tenencia (%). Evolución 1988 - 2002**

Propiedad		Arrendamiento		Combinación propiedad-arrendamiento	
1988	2002	1988	2002	1988	2002
73	63	8	13	12	21

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados y publicados por el IPEC

En cuanto al proceso de comercialización, el ganado se puede vender en remates o ferias, en el mercado, a las carnicerías, a los frigoríficos, a otros productores o destinarlo a la exportación. Según un informante calificado, en la zona de la costa, la mayoría de los productores pequeños y medianos venden el ganado en remates en Helvecia, San Justo, Emilia y otras localidades cercanas dentro de la provincia de Santa Fe; o en otros casos, se venden a los carniceros locales o a otros productores para feed lott. Una práctica muy común es la venta del ganado a intermediarios que son quienes corren con los mayores riesgos, pero al mismo tiempo capturan la mayor parte del producto económico que generan las ventas (Y, L, 10/04/09). Un punto de

<sup>15</sup> J. G. Representante del Asociación Civil de Sanidad Animal del departamento Garay.

venta importante es el frigorífico de Helvecia, gestionado por la comuna. En el caso de Arroyo Leyes, uno de los entrevistados afirmaba que gran parte de las ventas se realizan “en negro a carniceros” (M, J, 30/09/07).

Los productores más grandes venden el ganado en el mercado de Rosario y de Buenos Aires y hay un pequeño grupo que exporta y está nucleado en COPRODEX Ltda.<sup>16</sup>, que comenzó con una cuota de 40 tn, en el 2005 y en la actualidad exporta una cuota de 80 tn.

### **Vulnerabilidades: permanencias y cambios**

Se pueden identificar diferentes tipos de vulnerabilidades de la población vinculada a la actividad ganadera de los pueblos de la costa. Por un lado, existe vulnerabilidad física por la localización de la actividad, en su mayoría, en el área insular de la región que se traduce en vulnerabilidad económica, ya que cada vez que el río crece, los productores que no poseen campos en el albardón deben “mal vender” o pierden su hacienda por falta de pastos. Además, este proceso se agravaría con el tiempo, ya que existe un paulatino desplazamiento de la ganadería desde los campos más altos del albardón costero hacia la zona de las islas, provocada por la expansión de la agricultura desde la década de los 90’ en adelante. Según los mapas de caracterización agrícola de un trabajo del Ministerio de la Producción del Gobierno de Santa Fe, el (Rostagno e Ifrán, 2004) cultivo de la soja comienza a expandirse en el norte de la zona de estudio, predominando en el 2003 en Colonia Mascías, Saladero Cabal y Helvecia, y reemplazando a cultivos regionales (Algodón, Arroz, Caña de Azúcar y Frutihortícolas).

Este proceso es una expresión de los cambios en las actividades productivas primarias en nuestro país y en la provincia de Santa Fe desde la década de los 70’ y, especialmente, desde los 90’ con la reestructuración del Estado y las políticas neoliberales. En el ámbito nacional, “el Censo Nacional Agropecuario de 2002 señala el crecimiento del área sembrada con soja, que pasó de 4.328.847 a 10.835.300 hectáreas, es decir, un incremento del 150, 3 %” (Cloquell *et al.*, 2007:51).

En la provincia de Santa Fe, el avance de este cultivo queda reflejado en los datos de las tablas V y VI, que demuestran que la superficie implantada con oleaginosas es la que más aumenta si se comparan los datos del CNA 1988 y 2002, y además, es la soja el cultivo predominante en detrimento de la superficie ocupada por otros cultivos a escala provincial.

Tabla V  
**Provincia de Santa Fe. Superficie implantada por cultivos, por especie, en ha.**

TIPO DE CULTIVO	1988	2002	VARIACIÓN	%
TOTAL	4760705,4	5428341,1	667635,7	14,0
Cereales	1164104,4	1513681,2	349576,8	30,0
Oleaginosas	1774505,4	2683958,8	909453,4	51,2
Forrajeras	1709567,1	1146019,8	-563547,3	-32,9
Otros	122528,5	84681,3	-37847,2	-30,8

Fuente: CNA 1988 y 2002, D’ Angelo (2008).

Tabla VI  
**Provincia de Santa Fe. Oleaginosas. Superficie sembrada, por especie, en ha.**

	1988	2002	VARIACIÓN	%
TOTAL	1774505,4	2683958,8	909453,4	51,2
Soja	1572044,2	2603147,4	1031103,2	65,5

<sup>16</sup> Cooperativa Ganadera para Productores Exportadores.

Girasol	145181,3	80171,5	-65009,8	-44,7
Lino	52952,3	-	-52952,3	-100
Otros	4327,6	639,9	-3687,7	-85,2

Fuente: CNA 1988 y 2002, D' Angelo (2008).

El proceso de sojización no es homogéneo en toda la provincia de Santa Fe. Según la Figura 5 son nueve los departamentos que superan la media provincial, y la mayoría se localizan en el centro y en el norte de la provincia.

En el caso del departamento Garay, se observa un marcado proceso de sojización, entendido como el aumento de la superficie sembrada con soja reemplazando actividades y/o cultivos preexistentes (Tablas VII y VIII).

Tabla VII

**Dpto. Garay. Superficie implantada EAPs por grupo de cultivo (ha)**

	1988	2002
Total	16.676,6	10.721,4
Cereales para granos	1839,0	2390
Oleaginosas	1029	4147
Forrajes	2236,5	735

Fuente: IPEC-CNA- Registro Áreas Sembradas

Tabla VIII

**Dpto. Garay. Oleaginosas. Superficie implantada por especie (ha)**

	1988	2002	Variación porcentual
Total	1029	4147	303
Girasol	105	-	-
Soja	919	4147	351,2
Otros	5	-	-

Fuente: IPEC-CNA-Registro Áreas Sembradas

De esta manera, en los años recientes, y por diferentes factores, las islas de los distritos del departamento Garay incorporaron la carga de hacienda vacuna que anteriormente se situaba en la zona de tierra firme. Este cambio en la configuración territorial hacia zonas consideradas "marginales" se ha debido a diversos factores, por un lado, la incorporación al territorio de productores de provincias limítrofes y de otros departamentos en calidad de inversores que se dedican al engorde, (ingresando novillitos de entre 200 y 240 kg. que son retirados al año con alrededor de 400 kg), diferenciándose de esta manera de los productores locales que realizan el ciclo completo de cría e invernada; y por otra parte, las nuevas estrategias comerciales de los grandes productores (dueños de la mayor cantidad de cabezas), que han llevado el ganado hacia las islas para dedicar los campos altos al cultivo de arroz.

La diferenciación y definición del tipo de sistema productivo dominante es importante en relación a la determinación de la vulnerabilidad porque se relaciona con los subsidios que pueden llegar a obtener los productores, puesto que los mismos se establecen en función del número de vientres.

Otro de los tipos de vulnerabilidad que se observa en esta actividad es la técnica, que agrava la vulnerabilidad económica de esta población. Según un trabajo del INTA Rafaela, en los distritos Santa Rosa, Cayastá y Helvecia se pueden identificar una serie de problemáticas comunes: el manejo precario del rodeo, siendo pocos los establecimientos que clasifican los rodeos por categoría y por lotes; no existe control de índices de eficiencia física y económica de la actividad ganadera, sobre todo en cría e invernada los rendimientos promedios por animal son bajos; existen experiencias aisladas de implantación de pasturas y de reserva de forrajes pero sin

una planificación conjunta; y la existencia de servicios para la siembra de pasturas y confección de reservas es muy escasa (Bellavi, 2007). Con respecto a este último factor, es importante el análisis de la cantidad de ha implantadas con forrajeras anuales y perennes en los departamentos de la provincia de Santa Fe según el Censo Nacional Agropecuario, siendo Garay el que menor cantidad de ha implantadas posee para el año 2001- 2002. Estos datos confirman el manejo poco racional de la producción teniendo en cuenta que en invierno, la calidad de los pastos es menor debido a la disminución de las precipitaciones y que se corre el riesgo de que las islas se inunden ante una eventual y ordinaria crecida del río Paraná y sus afluentes.

Por otra parte, desde el punto de vista productivo los informes técnicos consideran como un “serio problema de minifundio en la ganadería bovina santafesina en los sistemas de cría” que condiciona la cantidad y calidad de lo ofrecido a la invernada” (SENASA, 2006:61) y además dificulta la tarea de “incorporar programas o acciones que superen la media productiva” (SENASA, 2006:14), “la preponderancia de establecimientos con rodeos chicos condicionan la implementación de tecnología y las posibilidades de salir de un sistema caracterizado por una baja o nula visión empresarial” (SENASA, 2006:61). En el área de estudio, de acuerdo a la Ley N° 9319 (23/9/1983) de Regiones Agroeconómicas, que establece las superficies mínimas por debajo de las cuales no podrán dividirse los inmuebles rurales (a menos que se demuestre que lo proyectado constituya una Unidad Económica), la unidad mínima debería ser 1500 has hacia el norte (región 2) y de 20 ha correspondiente a una faja de los terrenos contigua al río, donde también se encuentran los distritos costeros de Arroyo Leyes y San José del Rincón, del departamento La Capital. (M.A.G.I.C. Anexo A, decreto 242, 1993).

Sin embargo, existen algunos aspectos que se pueden destacar en cuanto a las prácticas y es la toma de conciencia de los productores en la incorporación de buenos reproductores para mejoramiento genético de los rodeos (Bellavi, 2007).

Por otro lado, se pueden identificar otras formas de vulnerabilidad: social y política, que también repercuten en la economía de esta población y, por lo tanto, en su grado de respuesta frente a la ocurrencia de un evento peligroso. Tiene que ver con la falta de organización de los productores para defender sus intereses y con la ausencia de leyes que ordenen la actividad. Por ejemplo, algunas de las debilidades que el técnico de INTA (Bellavi, 2007) puntualiza para los distritos del departamento Garay es la falta de compromiso y responsabilidad al integrarse en pro de objetivos comunes- mentalidad individualista- y la carencia de formas asociativas para optimizar la relación insumo producto, analizar posibles inversiones conjuntas, mejorar el destino y la comercialización y equilibrar fuerzas frente al mercado mayorista (Bellavi, 2007). Uno de los entrevistados agrega acerca de estas debilidades: “No hay entidades agropecuarias que representen a los productores, no hay consignatarios de hacienda, los frigoríficos son manejados por la comuna” (G. J: 21/10/2006)

Se observa entonces, que en los discursos de la visión tecnocrática de las instituciones y profesionales del área, existe cierta naturalización hacia un imaginario sobre los productores ganaderos que practican la ganadería en la costa como “atrasada” o poco innovadora en las prácticas del manejo del rodeo, a pesar de que en los últimos 10 años aparecen algunos elementos por parte de los actores sociales que intentan transformar dicho escenario. Por un lado a través de la formación de instituciones de carácter intermedio referidas a la actividad, como la Asociación Civil de Sanidad Animal (ACSA), que surge en el año 2001 para dar solución a una situación coyuntural (recrudescimiento de la epidemia de aftosa) y cuya actividad principal es el control administrativo en materia sanitaria, que también realizó acciones destinadas a mejorar la producción como un convenio con el INTA “para que venga un técnico por el tema de pasturas una vez por semana” (G. J: 21/10/2006); el PROGAN, que es una institución de carácter privado que comenzó como una asociación-consorcio de ganaderos del centro y norte de la provincia, en el año 2003, impulsados por una ONG (ACDI-AVSI); la cooperativa COPRODEX ligada a la anterior cuyos miembros se dedican a la cría de novillos pesados para exportación a través de la cuota Hilton; el Centro para la producción y comercialización del departamento Garay, que tiene como temas de incumbencia todos los relacionados con la producción agraria y la industria.

Por otro lado, teniendo en cuenta las acciones gubernamentales, Soratti (2008)<sup>17</sup> afirmaba en un artículo periodístico que la crisis que atraviesa hoy la ganadería nacional y local es consecuencia “de una pobre política agropecuaria, que no afirma la cadena agroalimentaria, y tampoco permite fomentar la producción local de carne; se suma a la problemática situación en nuestra costa que arrastra años de emergencias climáticas ampliamente conocidas por todos” (Soratti, 2008: 5). Sin embargo, esta perspectiva no toma en consideración algunas acciones por parte del Estado a través de sus instituciones y programas en el área de estudio para los pequeños productores que son mayoría en el departamento. Desde el gobierno nacional, el PSA (Programa Social Agropecuario) constituye el accionar más importante hacia los pequeños productores pobres, como parte del paquete de programas de desarrollo rural. Este programa comienza con 12 familias hacia el año 2000 y siete años después nuclear a 42. En su mayoría son ganaderos que explotan de 1 a 10 hectáreas (aunque algunos, los pocos, llegan a tener hasta 100) y manejan entre 2 y 50 vacunos, tanto de cría como de razas lecheras. A ello le suman también el cultivo de hortalizas, frutales y la cría de animales de granja que destinan al autoconsumo y cuyos excedentes comercializan para ingresar dinero al hogar (Diario El Litoral, 2007)

También desde el gobierno Nacional funciona un programa que forma parte del Plan Ganadero, denominado “Componente Más Terneros” en donde los productores que tienen más de 51 animales y hasta 100 vacas (se controla por el acta de vacunación del año anterior) reciben \$10.000 c/u, sin necesidad de devolverlo, para que lo inviertan en mejoramiento genético, infraestructura, sanidad, pasturas, etc. De 100 a 500 animales se paga un “prorrateo” (M, J, 30/09/07)

El INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) tiene una presencia reciente en la zona, a través de la Comuna de Helvecia se inauguró una oficina técnica<sup>18</sup>, pero según uno de los entrevistados “está muy ligado a la política y los productores que no congenian con el partido de turno no se acercan” (G.J, 5/9/08). Su accionar está orientado a canalizar inquietudes de diferentes sectores a través de convenios, contactos y relaciones, como por ejemplo, con INTA Castelar para la provisión gratuita del pronóstico meteorológico para los productores.

A pesar de estas acciones, son múltiples las problemáticas que afectan a “casi todos” los actores sociales ligados a esta actividad y que agravan su vulnerabilidad económica. La diferenciación de los actores sociales es pertinente en tanto y en cuanto no todos son igualmente vulnerables ante un posible desastre, sin embargo, sí se puede afirmar que la mayoría son muy vulnerables ya que cerca del “85% de los productores costeros tiene menos de 200 animales y con desigualdad en la distribución de las utilidades en las cadenas de comercialización” (Soratti, 2008: 5).

### **Las estrategias de supervivencia de cara a los episodios de marzo-abril de 2007**

Hacia fines de marzo y principios de abril del 2007, se produjo en la región una situación de desastre que permite el análisis de las estrategias llevadas adelante por los actores sociales vinculados a la actividad ganadera. El desastre se produjo por la concurrencia de una crecida del río Paraná (la altura del Río Paraná en Puerto Santa Fe llegó a un pico de 5,70 m<sup>19</sup> el 10 de marzo del 2007<sup>20</sup>) y excesivas lluvias: 422 mm. Promedio en el departamento Garay (INTA, Rafaela 2007). Es necesario recordar que el monto de precipitaciones que se espera para la zona de los pueblos de la costa oscila entre los 800 y 1.100 mm en el año.

En este caso se produjo la convergencia de dos de las amenazas hidrometeorológicas identificadas para el área: inundación por desbordes por la crecida ordinaria del río, e inundación por anegamiento, es decir, por lluvias excesivas. Las consecuencias más importantes fueron la elevada mortandad de animales por ahogamiento durante la crecida (Tabla IX).

<sup>17</sup> Médico Veterinario miembro de la Mesa directiva de carne del colegio de Médicos Veterinarios de la Provincia de Santa Fe.

<sup>18</sup> Dependiente de la Agencia Extensión Rural Angel Gallardo, ubicada en el departamento La Capital.

<sup>19</sup> De acuerdo al criterio de la Dirección Nacional de Construcciones portuarias y vías navegables, el límite del río para determinar Aguas Altas es 5, 12 m en el Puerto de Santa Fe; y cuando éste alcanza una altura que oscila entre los 5, 30 m y los 5,70 m se considera situación de “Alerta”. Superada esta cota, se determina “Situación de Evacuación”.

<sup>20</sup> Fuente: Dpto. Paraná Medio (Diario El Litoral, servicios, 10 de marzo de 2007)

Tabla IX  
**Pérdidas por mortandad de ganado**

Años /Ganado vacuno	2002 (junio)	2007 (junio)
Existencia ganadera	56488 cabezas	43132 cabezas
Mortandad de ganado (período un año)	489 cabezas	1129 cabezas

Fuente: IPEC-Encuesta Ganadera. Junio 2002-2007

### **El antes: estrategias preventivas**

En cuanto a las estrategias preventivas en el caso de inundaciones, Blaikie, *et al.*, (1996) plantea diferentes tipos de acciones, medidas y políticas: mitigación a nivel local, que incluye las respuestas autóctonas a nivel local, es decir, las estrategias propias de la población para tratar los riesgos de las inundaciones, muchas veces, con ayuda de agencias no gubernamentales; prevención de inundaciones a través de las modificaciones del flujo de la corriente de los ríos con diques, represas, defensas, canales, que pueden inducir a una falsa sensación de seguridad; medidas para evitar inundaciones como la zonificación de la tierra cuando se conocen las amenazas de inundación de un río; mitigación y preparación contra inundaciones como los sistemas de alerta temprano de inundaciones.

Antes del episodio, la actividad gozaba de cierta estabilidad desde hacía 8 a 10 años, tanto por las condiciones del ambiente como por la economía. “No había grandes problemas para los productores ganaderos. Había superproducción, 'todos eran ganaderos', los pastos eran abundantes, las islas estaban bajas” (S,B, 05/09/08) En esos años de tranquilidad muchas personas dedicadas a otras actividades invirtieron en ganado sin medir las consecuencias de su accionar. Además, muchos de ellos manejaban su hacienda en condiciones de ilegalidad.

Sin embargo, existieron algunas estrategias realizadas por los actores sociales vinculados a la actividad ganadera para reducir su vulnerabilidad frente a eventos riesgosos. Entre ellas se destacan las realizadas por pequeños productores (con un promedio de 1 a 20 ha, sin islas) de Helvecia. Con la asistencia del PSA, que brinda capacitación técnica y recursos financieros desde hace 8 años, habían comenzado a implementar la técnica de pastoreo rotativo<sup>21</sup>, la cual les permitió llegar hasta agosto del 2007 con pasto en el campo y evitar la mortandad de su hacienda. Y finalmente, cuando este recurso se agotó, mantuvieron los animales suplementándolos con caña de azúcar que trajeron del norte (Diario El Litoral, 2007).

Por otro lado, en Santa Rosa de Calchines, un pequeño productor manifestaba<sup>22</sup> que hace 5 años complementan las pasturas naturales con siembra de forrajes (avena, sorgo forrajero, centeno, alfa). Por ejemplo, la avena se siembra hacia fines de marzo para que el ganado pueda pastar en el invierno cuando no hay pastos naturales. Sin embargo, al no poseer máquinas enrolladoras, se lleva adelante la técnica de pastoreo rotativo al igual que en Helvecia. De todas formas, en marzo del 2007, la siembra se perdió. Pero existe otra alternativa en el distrito: los lavaderos de zanahoria le venden a los productores ganaderos el descarte en la temporada de invierno cuando no hay pastos. Además, en el momento de la crisis hídrica los productores hortícolas no pudieron vender la cosecha de lechuga y esa verdura se convirtió en el alimento de la hacienda en crisis.

En el distrito Cayastá también se siembran forrajes (4 a 5 ha) desde hace 4 años y se alquilan máquinas enrolladoras. También existe el caso de un productor que manifestaba su rechazo a llevar su hacienda a islas por el temor a una inundación<sup>23</sup>.

Otra estrategia preventiva aplicada en la zona es el conocimiento acerca del sistema de crecidas del Río Paraná y sus afluentes. Sin embargo,

<sup>21</sup> Manejo racional del pasto natural -ninguno siembra pastura ni grano forrajero- mediante el uso de boyero eléctrico y la rotación del rodeo por diferentes potreros

<sup>22</sup> Entrevista realizada el 18 y 19 de septiembre del 2008.

<sup>23</sup> Presidente de COPRODEX Ltda.-Cooperativa Ganadera para Productores Exportadores- ( 8/9/08)

“el valor de los sistemas de alerta temprana de inundaciones depende en gran parte de su exactitud (esto afecta su credibilidad), el tiempo de espera disponible para la preparación y evacuación y la efectividad del sistema de envío de mensajes” (Blaikie, *et al.*, 1996: 193).

En la zona y con relación a la actividad ganadera, existe una situación diferenciada entre los tradicionales productores y los nuevos, que facilita la toma de acciones frente a una crecida. Los más antiguos están atentos a los signos naturales, como movimiento de aves, insectos, es decir, a ciertas prácticas basadas en la experiencia, usos y costumbres tradicionales transmitidas oral e históricamente en la zona y al sabido proceso lento y de manejo del tiempo de la crecida: “Se sabía que iba a venir una crecida 20 días antes más o menos porque el río Iguazú venía creciendo pero, según lo que informaba la radio, la misma no iba a ser tan importante. Además, lo que la mayoría de los ganaderos tradicionales tienen en cuenta es la altura del río en el puerto de Corrientes que generalmente tiene 1 metro de diferencia con el puerto de Santa Fe.” (J.M 11/09/08)

Por otra parte, dichas percepciones son confirmadas a través de la información que provee el Sistema de Alarma Temprana, basado en la altura del río en los puertos río arriba del Paraná, que es transmitido a través de los medios de comunicación radial y de la prensa escrita.

El centro regional Litoral del Instituto Nacional del Agua (INA) es el encargado de elaborar los pronósticos de crecidas para el Río Paraná. El INA tiene la posibilidad de hacer un pronóstico relativamente cierto a partir de la cantidad de agua que eroga la represa de Yacyretá. Entre esta represa y Corrientes, el tiempo de pronóstico es de 3 días, +/- medio día. Conociendo lo que pasará en Corrientes (resultado de lo que viene de Yacyretá más lo que llega por el Paraguay), puede saberse lo que pasará en Santa Fe con una precisión de 12 a 15 días de anticipación. Para el INA se entiende que una crecida es importante para Santa Fe y la zona cuando supera los 6 metros. Y pasan a ser crecidas excepcionales o extraordinarias cuando superan los 7 metros. El nivel de evacuación fijado por Prefectura Naval se imparte a partir de los 5, 70 metros, y el alerta, a los 5,30 m en el puerto local.

El 13 de febrero del 2007 el Sistema de Información y Alerta Hidrológico de la Cuenca del Plata, del INA de Santa Fe emitió un mensaje oficial (N° 5.891), que a mediados del mes de marzo el pico del Río Paraná mediría en el Puerto de Santa Fe 5, 20 metros (Diario La Zona, 2007)

Desde las comunas, solamente accedimos a un documento de la comuna de Helvecia que puede ser considerado antecedente en política preventiva, de solicitud de acciones a los organismos provinciales frente a la inminente crecida.<sup>24</sup>

No obstante para el caso particular, algunos de los entrevistados coinciden en que en ese momento se generó una situación de confusión frente a la información referida en los medios<sup>25</sup> y, además, manifestaron que muchos de los productores “se confiaron”<sup>26</sup> o esperaron hasta el último momento para retirar sus animales, debido a que muchos no tienen campos altos donde llevar los animales<sup>27</sup>.

### **Estrategias de sobrevivencia en el durante y el después**

Respecto a las estrategias para minimizar el impacto, es decir aquellas que se implementan durante la emergencia, vale la pena indagar acerca de cómo se enfrentaron las pérdidas y cuáles fueron los mecanismos para facilitar la recuperación, tanto por parte de los productores como por parte del gobierno local y provincial.

Las acciones más importantes por parte de los productores consistieron en el traslado de animales, que fue insuficiente puesto que se contaba con 3 chatas particulares, cuyo elevado

<sup>24</sup> Nota del presidente comunal al Ministerio de Asuntos Hídricos, 29 de enero de 2007.

<sup>25</sup> Según el representante de ACSA y productor ganadero de Cayastá (5/9/2008); el médico veterinario de Arroyo Leyes (11-09-08) y a un gran productor y presidente de la COPRODEX Ltda.-Cooperativa Ganadera para Productores Exportadores- (8/9/08)

<sup>26</sup> Según el representante de ACSA y productor ganadero de Cayastá (5/9/2008)

<sup>27</sup> Según el médico veterinario de Arroyo Leyes (11-09-08)



costo (un sobreprecio superior a 8 veces el valor en épocas normales) implicó que sólo fueran usadas por los grandes productores.

Algunos animales pudieron ser trasladados hacia otras provincias, pero la mayoría permanecieron en las partes altas y se ocuparon los costados de las rutas con boyero.

En tal caso, si bien las respuestas fueron variadas, la preocupación común estuvo centrada en la importancia de la disponibilidad de forrajes, en algunos casos y por otra parte, en la formación de asociaciones o redes sociales.

Por parte del gobierno provincial, Vialidad Provincial (organismo provincial responsable del control de rutas), permitió a través de las comunas, el pastaje de animales a la vera de la Ruta Pcial. N° 1 (eje vial de los pueblos de la costa).

Existieron ayudas durante la contingencia que consistieron en raciones para el ganado<sup>28</sup>, más allá de que algunos consideraron que dicha ayuda llegó a destiempo (en diciembre del mismo año, es decir, ocho meses después del desastre) y en escasa cantidad. La comuna recibía 400 fardos, los cuales eran distribuidos por la Asociación para el Desarrollo del departamento Garay, para aproximadamente 1.000 productores (para todo el departamento). Cada productor recibía 4 o 5 fardos que alcanzaba para 1 día solamente.

Vale la pena destacar que las ayudas en su mayoría fueron buscadas, es decir, mediante la activación de redes de contacto interinstitucional para, por ejemplo, gestionar la denominación de “zona de emergencia” y en algunos casos recurrir a los medios de ayuda.

Con respecto a la venta de animales, un pequeño productor (menos de 50 vacas), no podía vender sino era monotributista, situación que llevó a mucha gente a inscribirse para vender apenas 5 vacas. Se unieron el PSA (40 productores) con la comuna y SENASA para eliminar estas trabas y consiguieron que un productor con menos de 35 cabezas pueda gestionar el RENSPA con el D.N.I solamente y pueda vender, sin necesidad de ser monotributista. Por parte del poder ejecutivo provincial y nacional, las acciones más relevantes tuvieron que ver con la implementación de la normativa vigente en materia de desastres agropecuarios vinculados a problemas climáticos (Tabla X).

**Tabla X**  
**Normativa promulgada por los gobiernos nacionales y provinciales en situación de desastre y emergencia**

<b>Leyes/Decretos</b>	<b>Tipo</b>	<b>Objeto</b>	<b>Beneficios</b>
Ley 22.913 – Modificado por <u>Decreto N° 632/1987 Artículo N° 1 (Artículo sustituido.)</u>  21 de Septiembre de 1983	Nacional	Creación de Comisión Nacional de Emergencia Agropecuaria.  Declara zona de desastre para un nivel de afectación mayor al 80% y zona de emergencia para un 50%	Subsidios a la producción Bonificación en los intereses a los créditos agropecuarios de hasta un 50% de hasta un 25% para zona de emergencia. Prórrogas impositivas
Ley N° 24959  06 de Mayo de 1998	Nacional	Ratificase la declaración de zona de desastre realizada por el Poder Ejecutivo Nacional que comprende las provincias y/o regiones	

<sup>28</sup> “En la emergencia hídrica para toda la costa (800 km) se destinaron \$1.200.000 para la compra de rollos”. (N. I.: 2007). El entonces gobernador declara en la prensa nacional destinar “\$ 15 millones para las 61 localidades perjudicadas”, que serán distribuidos de acuerdo a la población de cada ciudad perjudicada por las inundaciones y cada intendente manejará a su criterio los fondos recibidos.” [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar) 4/04/2007-17:16

		afectadas por inundaciones - Alcance - Fondo de emergencia - Administración del fondo - Medidas adicionales para la emergencia	
Decreto 481/07- implementa la Ley 12.709  5/04/2007	Provincial	Declara en estado de emergencia (más del 50%) y zona de desastre (más del 80%) desde la emisión del decreto 481/07	Condonación de deudas tributarias por gravámenes provinciales Extender la situación a las actividades comerciales, industriales y servicios a criterio de la Comisión. Plazo de 180 días para el pago de deudas impositivas, y la suspensión de la iniciación o sustanciación de juicios o acciones administrativas por el cobro de impuestos.
Decreto N° 0495  06/04/2007	Provincial		
Decreto N° 0524, Santa Fe 12/04/2007	Provincial	Declarase en situación de desastre agropecuario y emergencia desde el 26 de marzo al 31 de diciembre de 2007.	
Decreto Provincial N° 3193/2008.		Establece prórrogas de las fechas de vencimiento de las cuotas 2 y 3 del Impuesto Inmobiliario Urbano y Suburbano correspondiente al año 2007	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las leyes nacionales y provinciales.

Según el análisis planteado por Natenzon y Tsokoumakos (2000), las leyes de emergencia agropecuaria tienen por objeto fundamental regular la intervención del Estado en situaciones donde la actividad agropecuaria se ve seriamente afectada por fenómenos naturales considerados de gran envergadura y requieren para su solicitud y ejecución la conformación de Comisión Nacional de Emergencia a nivel provincial, “la Nación interviene cuando la provincia no puede asimilar los “daños” a los factores de la producción y los productores se ven imposibilitados de cumplir con sus obligaciones fiscales” (Tsakoumagkos y Natenzon, 2000: 3). El procedimiento para el otorgamiento de dichos beneficios siempre comienza en el nivel municipal/comunal, tanto por iniciativa de productores como del ejecutivo local, y surte efecto siempre y cuando exista una declaración a nivel provincial y luego nacional que lo certifique, es decir, una cadena de actuaciones coordinadas en los diferentes niveles estatales. Los mecanismos se basan en constatar la magnitud y características del evento y la presentación de una declaración jurada a la comisión local de emergencia agropecuaria. (Tsakoumagkos y Natenzon, 2000)

## **Después**

Desde el Ejecutivo Provincial, se llevó adelante una prórroga<sup>29</sup> de las fechas de vencimiento de las cuotas 2 y 3 del Impuesto Inmobiliario Urbano y Suburbano correspondiente al año 2007 para los inmuebles afectados por el fenómeno pluvial establecido por Ley N° 12.709. Por otra parte, existieron fondos económicos cercanos a los 10.000.000 de pesos para los municipios y comunas afectados por la emergencia, destinados a la realización de trabajos de alcantarillados, defensas perimetrales, limpiezas de desagües y adquisición de tuberías. Esto fue anunciado por el Ministerio de Asuntos Hídricos hacia mayo del 2007, organismo encargado de rubricar los convenios para 165 comunas y municipios entre los que se encuentran los distritos costeros.

Desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales junto con SENASA se planteó instrumentar una normativa que regule la carga animal en zona de islas, según el entonces funcionario responsable de la cartería: “no va a haber productores que pongan animales en isla si no acreditan superficie en tierra firme” independientemente que tenga sembrado (N. J.I; 2/07/07), política de la cual ninguno de los productores entrevistados estaba al tanto y no se instrumentó hasta el momento.

La mayoría de los ganaderos perdieron, en promedio, cerca del 50% del stock de animales, siendo una opción dejarlos morir antes que malvenderlos (entre 0-90 centavos y 1 peso por kg) o regularizar su situación patrimonial frente al fisco. Quienes esperaban la llegada de subsidios por parte del gobierno Nacional afrontaron el riesgo de sostener la hacienda en condiciones precarias, y en la mayoría de los casos, los animales se volvieron flacos y difíciles de venderse, por lo cual las posibles “salidas” eran escasas.

A esto se le sumó el hecho de que las excesivas lluvias, a su vez provocaron la pérdida de los forrajes que algunos de los productores habían sembrado poco antes. Además, en prácticamente “toda la costa” no se conseguían campos para alquilar y el precio del forraje se elevó notablemente.

Algunos ganaderos aprovecharon para vender hacienda cuando tuvieron que sacarla de la isla por la inundación. Son los que hoy tienen recursos y se mantienen sin ayuda. “Pero hay otros que no vendieron cuando los animales tenían buen kilaje y ahora más del 70% de su producción no va a llegar a la primavera porque no tomaron el recaudo necesario en el momento adecuado”. (M, J; 30-09-07)

Se destacan algunas acciones por parte de grupos de pequeños productores como la venta y la solicitud de subsidios y créditos al Estado Nacional y Provincial. No obstante esta coyuntura se vio prolongada en el tiempo por un período de inestabilidad económica de la actividad a raíz del conflicto del agropecuario con el Gobierno Nacional que impidió la venta, y posteriormente una prolongada sequía que dificultó la recuperación según los ciclos “normales” de la actividad.

## **Conclusiones**

En la zona de la costa la actividad ganadera ha experimentado un preocupante crecimiento que no es atendido en cuanto a su regulación y a la consideración de aspectos ambientales como la carga animal sobre áreas ambientalmente frágiles. Este crecimiento se debe a las posibilidades económicas y operativas que se generan por practicar la ganadería en zona de islas: a bajo costo, con un gran potencial de engorde a partir de sus recursos forrajeros naturales. Este proceso es, además, acompañado por el avance de la frontera agrícola.

Se observa que la vulnerabilidad económica, se abre hacia otras vulnerabilidades como son: la ausencia de políticas específicas para el sector, de rentabilidad de la práctica, de capacitación técnica, de persistencia de prácticas tradicionales insuficientes ante los actuales escenarios económico-productivos, de incorporación de nuevas tecnologías; produciendo una circularidad acumulativa en el tiempo, que se plasma en la persistencia de condiciones de subsistencia para los pequeños productores y el progresivo abandono de la actividad frente a otras opciones más rentables.

De la variedad de estrategias rescatadas ante una situación de desastre, se distinguen aquellas donde las acciones realizadas con carácter preventivo (y de conocimiento de las dinámicas

---

<sup>29</sup> Decreto Provincial N° 3193/2008.

ambientales) permitieron la supervivencia en la actividad, como el caso de los pequeños productores que incorporaron forrajes alternativos y pastoreos rotativos para superar la crisis o bien, optaron por la organización y consolidación de grupos de base que funcionan en pos de mejorar las prácticas e inclusive, de gestionar ante los organismos gubernamentales.

El análisis de la vulnerabilidad a través del análisis de las estrategias de sobrevivencia permite poner en evidencia que los conocimientos autóctonos, que sustentan gran parte de los patrones y conductas, interactúan con los intentos “oficiales” en la prevención y mitigación de los desastres; en otros términos, buscan incorporar también las “visiones desde abajo” (Hewitt, 1996). Sin embargo, los autores nos recuerdan que, con gran frecuencia, “la práctica de la mitigación y recuperación ‘oficial’ presta poca atención a lo que hace la población. El resultado es de recursos desperdiciados, oportunidades perdidas y más erosión de las habilidades autóctonas para sobrevivir” (Blaikie *et al.*, 1996: 104).

### **Referencias bibliográficas**

ALVAREZ, Juan. *Ensayo sobre la historia de Santa Fe*. Buenos Aires: editorial, 1910.

BLAIKIE, Piers, CANNON, Terry, *et al.* *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*. Colombia: Tercer Mundo Editores. La Red-ITDG. 1996. pp. 97 - 138.

CASTRO, Hortensia, VISINTINI, María Laura, *et al.* *Las condiciones de riesgo ambiental en los Pueblos de la Costa (sector sur), Informe Final de Proyecto de Extensión de Cátedra*, Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2008.

CERVERA, Felipe; GALLARDO, Mabel. *Análisis de la estructura del Departamento Garay*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. 1967.

CLARIN. Inundaciones en Santa Fe: declaran el estado de emergencia y disponen un fondo para las ciudades afectadas 4/04/2007-17:16 [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar)

CONCIENCIA. “La Argentina de la soja.” *Revista semestral de divulgación científica*. Universidad Nacional del litoral. 2004. Edición N° 13, páginas 3-11.

DON, Raúl, MARTINEZ, Hugo *et al.* *Uso ganadero del ambiente isleño santafesino. Período de aprovechamiento y tiempo de traslado de crecida. Estudio Preliminar*. Santa Fe: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección Gral. de Economía Agropecuaria. Dpto. de Tierras y Colonización, 1984, pp. 32.

EL LITORAL “La costa es una zona muy emblemática”. 05/08/ 2006 Suplemento Campo Litoral.

EL LITORAL Historias máximas Santa Fe, 17/11/2007. La Región. [www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/11/17/laregion/REG-01.html](http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/11/17/laregion/REG-01.html)

ERBETTA, Hugo *La agricultura. Bolilla 7. Cátedra de Introducción a los Sistemas Agropecuarios*. Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional del Litoral. 2004)

GIORGI, R; TAVERNA, M; TERAN, H; CASTIGNANI, H; GASTALDI, L., CALLACI, J; Fernández, H.: “Informe situación del sector lechero. Provincia de Santa Fe”. INTA E.E.A Rafaela. E.E.A Balcarce, 2007, p. 11.

GRASSINO, Susana Beatriz. *Análisis Integral de la Provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Imprenta Oficial. 1986. s/d.

HEWITT, Kenneth: “Daños ocultos y riesgos encubiertos: haciendo visible el espacio social de los desastres”, en MANSILLA, Elizabeth (ed.), *Desastres: modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social*, Lima: La Red, 1996.

HOTSCHER, Curto. *Evolución de la agricultura en la provincia de Santa Fe*. Ministerio de Hacienda, Economía e Industrias. Provincia de Santa Fe. 1953.

INTA: *Desarrollo regional rural de los Distritos de Santa Rosa, Cayastá y Helvecia del Departamento Garay (Pcia. de Santa Fe)*, Proyecto Regional Producciones intensivas de la Provincia de Santa Fe, E.E.A INTA Rafaela, 2007, s/d.

LA ZONA. Cómo se elabora un pronóstico de crecida para el Río Paraná, Santa Fe, 03/2007, p. 6.

- MANZI, R. y GALLARDO, M. *Geografía de Santa Fe*. Tomo I, II, III. Santa Fe: Spadoni. 1980.
- MORAES, Antonio “Los circuitos espaciales de la producción y los círculos de cooperación en el espacio”. En YANES, Luis y LIBERALI, Ana María (compiladores), *Aportes para el estudio del Espacio Socio-Económico*. Buenos Aires: Editorial El Coloquio, 1989, pp. 153-177.
- NATENZON, Claudia; TSAKOUMAGKOS, Pedro. “Catástrofes naturales, riesgo ambiental, y emergencia agropecuaria”. En : ISCO 2000/ 11º Conferencia de la Organización Internacional de la Conservación del Suelo, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA). Presentado en sesiones de póster. Buenos Aires del 23 al 27 de octubre. 2000, pp.1- 19
- ROFMAN, Alejandro. Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar. Buenos Aires: Ariel, 1999. 240p
- ROFMAN, Alejandro. Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional. *Revista Interamericana de Planificación*. Junio 1984, Volumen XVIII, Nº 70, Órgano de la Sociedad Interamericana de Planificación, México, pp. 42-62.
- ROSENSTEIN, Silvia; MONTICO, Sergio; *et al*: “La construcción de significados en torno al “desastre ambiental”: el caso de las comunidades afectadas por inundaciones de la cuenca La Picasa”. Santa Fe: *Ponencia IV Congreso de problemáticas sociales contemporáneas*, 2008, pp. 1-30.
- ROSTAGNO, E. e IFRÁN, Julio C. Regiones Agroeconómicas de la Provincia de Santa Fe. Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, 2004. s/d.
- SODIRO, Alejandro; MUÑOZ, Patricia; *et al*: “Sistema Sanitario Productivo y Participativo”. Santa Fe: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales. Ministerio de la Producción. INTA. SENASA. Gobierno de Santa Fe, 2007, pp. 1-78.
- SORATTI, Gustavo. Presente de la ganadería en la costa. Revista: Trazos Costeros, Cayastá. 05/2008, pp. 5-6.
- URTEAGA, Luis. “Sobre la noción de “recurso natural”. *Scripta Vetera*. [En línea]. Barcelona. 1999. Departament de Geografia Humana. Universitat de Barcelona. Sv- 90. [Publicado en *Professor Joan Vilà Valentí. El seu mestratge en la Geografia universitària*. Barcelona, Publicacions Universitat de Barcelona, 1999, págs. 441-454]. <http://www.ub.es/geocrit/sv-aut.htm> [17/03/2009].