

DESCENTRALIZAÇÃO E PODER NA GESTÃO DA ÁGUA DE IRRIGAÇÃO: o caso da bacia do rio Calchaquí no departamento de San Carlos, província de Salta, Argentina.

DESCENTRALIZACIÓN Y PODER EN LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA DE RIEGO. El caso de la cuenca del río Calchaquí en el departamento de San Carlos, Salta, Argentina.¹

Federico Villarreal

Doctor en Geografía (UBA)

Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales

Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires

Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

fv@agro.uba.ar

Mabel Manzanal

Doctora en Geografía (UBA)

Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales

Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires

Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

mabelmanzanal@gmail.com

Resumo

A descentralização tornou-se importante como política pública na Argentina associada com as reformas do Estado levadas à prática durante a década de 1990. Embora a gestão da água de irrigação na Província de Salta (Argentina) tenha atravessado momentos de centralização e descentralização desde a própria constituição do estado, a estrutura de poder historicamente presente no território não foi alterada de forma significativa na sua história. Neste trabalho, e analisando uma disputa pela água de irrigação que tem quase 200 anos, observamos que a descentralização permitiu a concentração de poder e de recursos, manteve a desigualdade social e econômica existente localmente na bacia do rio Calchaquí (Departamento de San Carlos, Província de Salta).

Palavras-chave: Descentralização. Estado. Poder. Água de irrigação.

Resumen

La descentralización cobró importancia como política pública en Argentina asociada a las reformas del Estado implementadas durante la década de 1990. Sin embargo, la administración del agua de riego en la provincia de Salta (Argentina) ha pasado por periodos descentralizados y centralizados desde la conformación misma del estado, sin que desde entonces se haya modificado sustancialmente la estructura de poder históricamente presente en el territorio. En este trabajo y a través de un conflicto por el agua de riego que lleva casi 200 años, se observa que la descentralización habilitó la

concentración del poder y de los recursos y mantuvo, e incluso aumentó, la desigualdad social y económica presente en el ámbito local de la cuenca del río Calchaquí (en el departamento de San Carlos, Salta).

Palabras clave: Descentralización. Estado. Poder. Agua de riego.

Introducción

El objetivo que se persigue en este trabajo es aportar información analítica y empírica sobre la descentralización operada desde la década de 1990 en Argentina en ámbitos locales y en áreas específicas de actividad social y económica. En particular, se aborda el problema de la administración del agua para riego de la parte de la cuenca del río Calchaquí que recorre el departamento de San Carlos. El caso de estudio está centrado en un conflicto entre productores pequeños (integrantes del consorcio Calchaquí) y grandes (del consorcio Angostura-Las Juntas). Esencialmente, se trata de una disputa por el uso del agua de riego que genera la existencia de intereses contrapuestos entre quienes se encuentran río arriba (Angostura-Las Juntas) y río abajo (Calchaquí) en dicho tramo de la cuenca. Específicamente, los productores del Consorcio Angostura-Las Juntas se resisten a implementar “destomes”.² Estos son en su mayoría grandes propietarios que toman agua directamente del río. En el caso de estudio, los “destomes” son necesarios durante las épocas de estiaje para que el recurso llegue a los productores de San Carlos (pequeños propietarios que obtienen el agua mediante una densa y extensa red de canales).³

La controversia está directamente asociada a la existencia de intereses económico-productivos enfrentados, debido a que para los productores de ambos consorcios la disponibilidad de agua durante el estiaje determina la superficie a cultivar. Por una parte, los productores “de arriba”, en pos de aumentar su producción e incrementar sus beneficios económicos, intentan captar la mayor cantidad de agua posible. Por su parte, los pequeños productores de San Carlos han estado luchando históricamente por el respeto de los turnos establecidos y, de este modo, asegurarse la cantidad de agua necesaria para cultivar sus pequeñas parcelas.

En el marco de este conflicto, que data de principios del siglo XX, el estado provincial ha intervenido de distintas formas, que son tratadas en los próximos apartados. En el primero se expone la perspectiva teórica de análisis y las opciones metodológicas adoptadas. Luego se describen las particularidades que adquirió la descentralización en Argentina en la década de 1990, en especial, en la provincia de Salta. Posteriormente, se presenta una caracterización general del estudio de caso centrada en la descripción de cuestiones generales de los sistemas de riego y en la importancia del agua en este ámbito de análisis. En la sección siguiente, se analizan los periodos de centralización/descentralización en la administración del agua, en el orden provincial y en la sección de la cuenca del Calchaquí que recorre el departamento de San Carlos a partir del conflicto entre los dos grupos de productores mencionados. En esta parte del trabajo, se focaliza en el análisis de las relaciones de poder en el territorio y en las características que durante los '90 adquirió la descentralización. Finalmente, las reflexiones finales, tratan sobre las consecuencias territoriales resultantes de este particular proceso de descentralización.

Perspectiva teórica, hipótesis de trabajo y metodología de análisis

En su expresión más general, la descentralización implica aumentar el poder, la autonomía y el control de los recursos, lo cual a su vez conlleva a una expansión de las responsabilidades y competencias de las colectividades locales en detrimento de los órganos del Estado central (DE MATTOS, 1989, p. 338; FALLETI; 2004, p. 20; GONZÁLEZ VILLAR, 2004, p. 17). De todos modos, cuando se realiza un análisis exhaustivo de este concepto se observan múltiples interpretaciones y considerables divergencias. Ello se debe, como señala Boisier (2004, p. 38) a una singular característica que tiene la discusión académica sobre descentralización: su ambigüedad, o como afirma Prud'homme “[es] un concepto ambiguo, con límites no bien definidos, cuya ambigüedad sea, quizá, la que contribuya a la atracción del concepto” (PRUD'HOMME, 1994, p. 2)

En cambio, estas ambigüedades quedan ocultas cuando se analizan los argumentos que se dan desde la política respecto a los objetivos de la descentralización. Allí se observa

que se repiten similares argumentaciones, que: “las finalidades *explícitas* (frecuentemente sólo *aparentes y declamatorias*) han sido siempre positivas, a favor de la participación, de la transparencia, de acercar a la gente a la cosa pública, en definitiva a favor de un mayor y mejor desarrollo para la población en general” (MANZANAL, 2007, p. 241).

En cuanto a cuál es el alcance de la descentralización, Boisier (2004, p. 29) sostiene que va ‘más allá’ de una reforma en la administración pública e involucra un cambio estructural en la sociedad pues implica modificaciones en el tejido político y social de la Nación. En definitiva, destaca la necesidad de un nuevo contrato social.

Desde esta perspectiva teórica se plantea la siguiente hipótesis de trabajo: las políticas de descentralización/centralización implementadas por el estado salteño en la administración del agua de riego en la cuenca del Calchaquí (departamento San Carlos) no han buscado modificar la desigual distribución del recurso, existente desde la época colonial. Esta hipótesis se sustenta en la perspectiva del análisis dialéctico según el cual los hechos sociales reflejan una realidad conflictiva resultante de la confrontación de intereses sociales estructuralmente incompatibles entre sí.

Para el análisis de las políticas, se define a la descentralización como un aspecto del proceso de reforma del Estado que conlleva a la transferencia de *funciones, responsabilidades, recursos y autoridad* desde el nivel nacional de gobierno hacia los niveles subnacionales (provincias y/o municipios). Y se le reconocen a la descentralización tres dimensiones: *política* (reforma de los sistemas electorales o constitucionales, tendiente a favorecer una mayor autonomía de gobierno en los niveles subnacionales), *funcional* (asociada con la transferencia de competencias y servicios hacia los ámbitos subnacionales) y *fiscal* (referida a la asignación necesaria de recursos para enfrentar el mayor grado de autonomía).

La estrategia metodológica es la de uso tradicional en la investigación de las ciencias sociales en general y en los estudios sociales agrarios en particular: el “estudio de caso”. Ello implica la selección de experiencias significativas y representativas del fenómeno a estudiar (la problemática de la descentralización en torno al recurso agua en un ámbito local provincial). Todo lo cual conlleva a aplicar una metodología cualitativa que es la herramienta más adecuada para comprender en profundidad las relaciones sociales que se dan en un territorio específico, describir las interacciones entre los

actores locales y extralocales y entender las razones que las gobiernan y que explican los cambios socioeconómicos ocurridos en ámbitos locales específicos. Por su parte, la información primaria y secundaria ha sido relevada a partir de entrevistas a actores clave del caso a estudiar. Las estrategias de recolección de datos fueron: entrevistas, observación no participante y participación en reuniones locales.⁴

Se tomó la decisión metodológica de seleccionar un conflicto por el uso del agua para riego para caracterizar las particularidades de la descentralización en un ámbito territorial. Esta decisión se vincula con la búsqueda de más y mejores evidencias respecto a las relaciones de poder existentes en torno a la problemática de la descentralización y del uso del agua.⁵

Respecto al período de análisis, el mismo comienza con la conformación de las jurisdicciones del estado provincial en 1840, sin embargo este trabajo se centra en la etapa 1990-2010 y en los principales *hitos* acaecidos durante la misma. La decisión de focalizar en las últimas dos décadas del periodo se fundamenta en que fue en esos años que la descentralización avanzó con diversas manifestaciones desde el nivel nacional al provincial y municipal. Pero además, este proceso se reforzó con la reestructuración económica y los cambios que ésta imprimió en el sistema institucional previo. Todo ello implicó una muy significativa transformación de la administración del riego y del ámbito territorial objeto de este estudio.

La descentralización en Argentina⁶

En Argentina, la descentralización ha formado históricamente parte de las reformas del Estado. Pero, a partir de los '70 y principalmente desde los '90, esta política ha cobrado mayor visibilidad e importancia, asociada a las transformaciones estructurales del período. En particular, se considera que:

La forma de la descentralización fue definiéndose como una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación. Se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con soluciones homogéneas que no contemplaban las especificidades provinciales (MANZANAL, 2007, p. 306).

Cuando se observa la descentralización a partir de su *dimensión funcional*, el eje de discusión se centra en la transferencia del sistema de educación y salud. En relación a educación se pasaron en 1978 la totalidad de los establecimientos educativos primarios y luego, en 1991, los secundarios y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas. El Estado central quedó entonces solo con la administración de la educación universitaria, ya que los restantes establecimientos fueron gestionados en su totalidad por las provincias. En cuanto al sistema de salud, las principales modificaciones implementadas durante la década de 1990 se vinculan con los cambios en el sistema de seguridad social y la expansión de la actividad privada. En otros términos, se otorgó un mayor lugar al mercado en detrimento de la participación estatal en el sistema. Como resultado de estas transformaciones aumentó la heterogeneidad en la provisión del servicio y disminuyó la equidad, porque la calidad de su provisión quedó supeditada a quienes pudiesen pagar por ella (CETRÁNGOLO y DEVOTO, 2002).

Por su parte, el análisis de la *dimensión política* de la descentralización, refiere a la elección a través del sufragio universal de los representantes del poder ejecutivo y legislativo en los diferentes órdenes de gobierno (nacional, provincial y local). Esto sucedió a partir 1983 con la vuelta a la democracia. Desde entonces, los municipios comenzaron a desempeñar funciones que no realizaban anteriormente, logrando una mayor presencia política en el escenario provincial, aunque se observa que el grado de autonomía otorgado no fue igual en cada provincia.

Finalmente, la descentralización en su *dimensión fiscal* se vincula con el sistema de reparto de los recursos entre los órdenes de gobierno, lo cual se modificó en 1988 a través de una regulación provisional que se ha mantenido vigente desde entonces. En aquel momento se estableció un sistema de distribución transitorio de los fondos que implicó un aumento de los recursos transferidos automáticamente a las provincias. Sin embargo, este aumento fue luego neutralizado con la transferencia a las provincias de los servicios de salud y educación (FALLETI, 2006, p. 343).

El proceso de descentralización adquirió características particulares en cada una de las provincias. Porque las 24 jurisdicciones que componen la nación (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) funcionan como unidades federadas del Estado Argentino. Es decir, cuentan con un significativo nivel de autonomía que les permite su

propia aplicación y su particular interpretación de lo transmitido desde el orden nacional. Dado esto, y debido a que nuestro estudio de caso está localizado en Salta, en el próximo apartado se describen las particularidades que al respecto se dieron en esta provincia.

La descentralización en Salta

En Salta (al igual que en otras provincias argentinas) desde la vuelta a la democracia en 1983, la figura del gobernador ha sido el eje en torno al cual han girado las reformas del estado en general y de la descentralización en particular.⁷ Lo cual explica la gestión de Juan Carlos Romero⁸ caracterizada por su manifiesto apoyo a las políticas neoliberales ‘propias de la década de 1990’.

Sin embargo, la transferencia del sistema educativo a la provincia comenzó antes del retorno de la democracia. Tuvo dos etapas. La primera, a mediados de los ‘70, en la que se traspasaron las escuelas primarias sin manifiestos conflictos ni resistencia (lo cual se explica porque sucedió durante un gobierno de facto). Luego, hacia 1993 se delinea la segunda etapa vinculada con el pase de las escuelas secundarias nacionales y del resto del sistema educativo (97 establecimientos y 1892 cargos docentes absorbidos por la estructura de gastos provincial). En esta oportunidad la transferencia se caracterizó por situaciones conflictivas, antes, durante y después de ejecutada la acción a causa de un contexto político adverso y a la falta de recursos para afrontar este nuevo gasto.

Por su parte, la *dimensión política* de la descentralización, condujo a instrumentar las elecciones directas de los gobiernos locales, a través del sufragio universal. Y esto, implicó un aumento del poder político local, porque se reconoció el derecho de los pobladores locales, para decidir acerca de sus gobernantes.

Sin embargo, lo anterior, se contradice con la forma en que operó la descentralización en su *dimensión fiscal*. Ya que ésta condujo al fortalecimiento del gobierno provincial que, con el manejo y administración de los recursos coparticipados, logró controlar y subordinar a los intendentes. Específicamente porque la transferencia automática de fondos hacia el ámbito local se instrumentó de forma exigua y limitada a determinados ítems específicos.

Es de este modo (con recortes presupuestarios) como se consigue fácilmente limitar el accionar de los intendentes y consecuentemente su poder. En la medida en que éstos se ven obligados a la búsqueda de fondos adicionales para llevar a cabo programas y obras públicas prometidos y demandados por los pobladores, necesitan implementar mecanismos (que pueden ser de alineación política o no) para acceder al reconocimiento y a los “favores” del gobierno provincial. De esta manera, se construye concomitantemente el poder de unos y las formas de subordinación de otros.

En definitiva, la confluencia contradictoria entre descentralización política y fiscal, pareciera aún estar operando a favor de un mayor poder por parte del gobierno provincial. Sin embargo, no se puede desconocer que estos son procesos sociales cuyo devenir es cambiante, y no es utópico pensar que el fortalecimiento de la población local continúe avanzando hasta poner en cuestión el poder del gobernador mismo.

Respecto del objeto de estudio, en Salta, la descentralización de la administración del agua de riego a los usuarios fue una política pública provincial sin referencia o vínculo con las acciones emprendidas desde el gobierno nacional; pero que no deja de enmarcarse en la lógica de las reformas del estado y en su desvinculación con los ámbitos de regulación y control.

Caracterización general del estudio de caso seleccionado

Dadas las especificidades de los sistemas de riego en general, y del estudio de caso en particular, se presenta a continuación información que permite contextualizarlo. Inicialmente se abordan aspectos generales sobre estos sistemas centrandolo en los términos y conceptos de la temática. Luego, en un segundo acápite, se describe la importancia del agua en el ámbito territorial seleccionado.

Consideraciones generales sobre los sistemas de riego

En Salta se riegan 276 mil hectáreas con diferentes estructuras y mecanismos de captación del recurso.⁹ Las características que adquiere el sistema de irrigación se

especifican en el Código de Aguas, donde se mencionan las actividades y el orden de importancia de acuerdo con el uso que se le dará al recurso (ley provincial 7017/98, art. 24).

En relación con la actividad de irrigación, se reconoce la existencia de dos mecanismos para la administración del agua.

El primero de ellos refiere a las concesiones de riego.¹⁰ Más precisamente, la toma de agua (tanto superficial como subterránea) tiene que haber sido permitida a través de una concesión o permiso específico. Este, a su vez, puede ser permanente (cuando se tiene derecho a tomar el agua durante todo el año) o transitorio (cuando solo puede hacerse en determinados períodos del año) y no pertenece al individuo. Es decir, que los permisos de riego son inherentes a la tierra, no son negociables y no pueden ser transferidos.

El segundo, se relaciona con los turnos de riego y se refiere a la cantidad de agua y el momento en que se puede obtener la misma de fuentes superficiales de abastecimiento (ríos, canales, etc.). Sólo las concesiones permanentes están sujetas al régimen de turnos. Porque éstos se aplican en las épocas de estiaje, momento en el cual quienes tienen permisos eventuales directamente no reciben agua para irrigación (Ley 7017, Art. 265).¹¹

De acuerdo con el art. 263 del Código de Aguas: “Se repartirá el agua entre todos los canales derivados del río o de sus afluentes, proporcionalmente al número de hectáreas empadronadas y cultivadas que cada canal debe surtir. Pero si el caudal de agua fuere tan exiguo que no alcanzare para una dotación proporcional y simultánea a todos los canales, éstos también se sujetarán a turno.” Esta normativa lleva a que, en épocas de estiaje, quienes toman agua cerca de los orígenes del cauce de un río (aguas arriba) deban solidarizarse con los que están localizados en zonas cercanas a la desembocadura (aguas abajo). Porque, en general, estos últimos tienen mayores dificultades para disponer de agua en esas épocas (ya que el caudal es menor, por ejemplo a causa de la evaporación). Por esto, es que los que se encuentran *aguas arriba* deben, durante el estiaje, *destomar*. Es decir, cerrar sus compuertas y dejar que el agua circule para que los productores localizados *aguas abajo* puedan disponer de la misma en sus explotaciones.

La ausencia de un adecuado sistema de control de la administración del agua permite que no se destome aguas arriba, afectando el desempeño de los cultivos que se

desarrollan aguas abajo por sus negativas consecuencias sociales y económicas para los agricultores allí localizados.

El agua de riego en el estudio de caso

El espacio salteño cuenta con dos divisiones político administrativas superpuestas: una departamental y otra municipal.¹² El estudio de caso seleccionado se encuentra localizado en el departamento de San Carlos, que incluye tres municipios: San Carlos, Angastaco y Animaná, de 3.236, 2.518 y 1.454 habitantes respectivamente.¹³

La principal producción agrícola en este departamento es el pimiento para pimentón, aunque también se cultivan forrajeras (alfalfa y avena), hortalizas (cebolla, tomate y morrón) y cereales (maíz y trigo).

En San Carlos, de acuerdo con la Secretaría de Recursos Hídricos (2008) se reconoce la existencia de diez consorcios de riego y además al menos tres zonas en las cuales se irriga pero que no han adoptado esta forma legal. Casi la totalidad del agua utilizada para riego proviene de fuentes superficiales y sólo 13 ha son irrigadas desde fuentes subterráneas. La cuenca del río Calchaquí es la más importante en el departamento, porque la superficie regada desde el cauce de este río representa más del 60% del total y más de la mitad de los productores del departamento.

El estudio de caso está focalizado en el análisis de dos consorcios de riego, uno localizado río arriba en el departamento (Angostura-Las Juntas) y otro río abajo (Calchaquí). Ambas organizaciones presentan diferentes características en su estructura (como surge de una mirada comparativa de los cuadros 1 y 2).

Cuadro 1 Regantes del consorcio Calchaquí. Número y distribución de acuerdo al rango de has bajo riego. Dpto. de San Carlos, Salta (2008)				
<i>Rango de Has regadas</i>	<i>Regantes</i>		<i>Has. regadas</i>	
	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
1-5	61	41	157	9
6-10	36	24	278	16
10-20	33	22	492	27
20-40	9	6	237	13
+ de 40	9	6	628	35
Total	148	100	1792	100
Fuente: elaboración propia sobre la base del Registro de Regantes del Consorcio de Riego Calchaquí, 2009.				

Cuadro 2 Estancias y sus respectivas has bajo riego en el consorcio Angostura-Las Juntas, Dpto. de San Carlos, Salta (2008)	
<i>Nombre de la estancia</i>	<i>Has bajo riego</i>
La Arcadia	283
La Angostura	309
La Cabaña	125
El Carmen	220
Total	937
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Recursos Hídricos de Salta	

Obsérvese que las explotaciones agropecuarias (EAP) del consorcio Angostura-Las Juntas son todas grandes mientras que en el consorcio Calchaquí son pequeñas o medianas. A su vez, el número de regantes que integran ambos consorcios es significativamente diferente, en el Calchaquí son casi 150 mientras que en Angostura-Las Juntas apenas llegan a 4.

Los periodos en la administración del agua de riego en Salta¹⁴

El sistema de administración del agua de riego en Salta ha sido el resultado de un proceso histórico que tiene su origen en la consolidación misma del estado provincial. Se reconocen 4 etapas de gestión y control del recurso, que se diferencian según sus respectivos marcos institucionales y, en particular, según el nivel de descentralización-centralización que adquirió la administración del agua de riego.

Cada periodo es analizado en dos escalas: provincial y local. En la provincial, se describen las características del proceso y el rol desempeñado por el gobierno en el control y gestión del recurso. En lo local, se observan las transformaciones territoriales generadas a partir del conflicto por el agua de riego entre los productores de la cuenca del Calchaquí en el departamento de San Carlos, Salta.

Periodo I (1840-1946): La descentralización originaria

Esta primer etapa se extiende entre 1840 y 1946 (se inicia con la creación de los municipios y departamentos y termina con la implementación del primer Código de Aguas). Específicamente, entre estos años, el gobierno local administró el recurso sin intervención del Estado provincial.

Escala provincial

Desde la primera Constitución Provincial (1821) y el posterior establecimiento de los departamentos y municipios (1840), el control y la administración del agua de riego estuvo a cargo de las jurisdicciones locales. En aquella etapa, dejarlo en manos de estas instancias del estado significaba que el riego quedaría, de hecho, bajo el control de los grandes finqueros, porque ellos continuaban ejerciendo, como lo hicieron históricamente, la dominación del territorio y sus recursos.¹⁵ Al mismo tiempo, esta decisión también permitió legitimar a través de ellos al estado provincial (ASHUR, 2004, p. 145)

El primer antecedente para la organización de un sistema de riego en la provincia fue el Reglamento de Irrigación del Departamento de Campo Santo. Esta normativa fue puesta en práctica en 1867 y estuvo en vigencia, por decreto y para toda la provincia, hasta 1884. En aquel año, se elaboró y promulgó el primer Código Rural Provincial, el cual incorporó los aspectos relacionados con la administración del agua. Con la promulgación de esta normativa se creó la Oficina Topográfica de Estadísticas e Irrigación de la Provincia, que fue el antecedente institucional de los posteriores organismos provinciales de administración del recurso. En 1903 volvió a promulgarse un nuevo Código Rural Provincial, pero en ambos casos se ratificaron los privilegios de los grandes terratenientes (ASHUR, 2004, p. 150).

La distribución y administración del agua estuvo en manos de las dependencias municipales tanto en los códigos como en la Ley Orgánica de Municipalidades, sin que el gobierno provincial tuviera injerencia. Se estableció entonces un sistema de administración que fue originalmente descentralizado, dado que estas unidades locales contaban con autonomía de acción sobre el recurso en el territorio.

Desde comienzos del siglo XX y una vez alcanzada la consolidación del estado provincial, comenzó a configurarse un interés manifiesto de parte de éste por controlar el recurso y de este modo fortalecer su poder en el territorio. Para lo cual, en reiteradas oportunidades, promovió proyectos de ley dirigidos a legitimar su accionar, pero todas estas acciones fueron desestimadas por la legislatura provincial.¹⁶

La resistencia de los terratenientes a la centralización en la gestión del agua retrasó hasta 1946 el avance del estado en su propósito de controlar y manejar el recurso. Y, en definitiva, el agua de riego, por ser decisivo para la actividad productiva de las zonas áridas quedó durante todo el período bajo la supervisión de quienes desde la colonia concentraban el poder en los ámbitos locales.

Escala local

Fue en esta etapa que comenzó la lucha por la apropiación del recurso de parte de los pequeños productores ‘de abajo’, lo cual implicó su enfrentamiento con los grandes localizados aguas arriba del río Calchaquí en el departamento de San Carlos. Debido a que este conflicto superaba las posibilidades que la jurisdicción local tenía para resolverlo, intervino el gobierno provincial y el nacional. Y ello derivó en la construcción de canales para el riego (1775 ha de forma permanente y 6000 ha temporarias). La puesta en funcionamiento de estas obras llevó a establecer formalmente el funcionamiento de los turnados de agua entre los productores de arriba y abajo.

De este modo, se formalizó el sistema de irrigación, y pasó a ser administrado y controlado por las autoridades locales. Asimismo, esto constituyó el inicio en la aplicación de formas de regulación frente al dominio de los grandes propietarios sobre el recurso.

En síntesis, con el establecimiento de un sistema de funcionamiento se acordó por primera vez una mejor distribución del recurso para que los pequeños productores pudieran acceder al agua de riego durante las épocas de estiaje.

Periodo II (1946-1998): La centralización provincial

Con el devenir del siglo XX comenzaron a desarrollarse procesos que modificaron las características de la administración del agua. Particularmente se reconoce la existencia de dos procesos convergentes.

Uno, centrado en el aumento de la demanda del recurso (debido al crecimiento de los ámbitos urbanos) y por consiguiente en su mayor importancia para la órbita pública.

El otro, refiere a la transformación que se operó en el rol del estado a partir de la crisis mundial de 1930 cuando surgió el enfoque keynesiano de intervención del estado en la política pública y en la gestión del desarrollo.¹⁷ Desde entonces, el estado argentino comenzó a intervenir en diferentes ámbitos de la actividad económica, fortaleciendo su presencia en el territorio. Por ello, precisamente, la administración del agua de riego en Salta pasó a ser centralizada (gestionada desde la provincia) a partir de 1946 (cuando se promulgó el primer Código de Aguas) y hasta 1998, cuando las nuevas prácticas neoliberales lograron la disolución de AGAS -Administración General de Aguas de Salta-.¹⁸

Escala provincial

La promulgación del Código de Aguas en 1946 incorporó elementos hasta entonces desconocidos. El principal cambio fue el establecimiento del dominio público (ejercido a través del gobierno provincial) sobre el agua de los ríos que no tuviesen su principio y fin en una misma heredad.

De esta manera, se transformó en bien público un recurso natural que hasta aquel momento era usufructuado en la órbita privada (ASHUR, 2004, p. 162). Esto significó modificar el marco legal que regulaba desde la Colonia el uso y manejo del agua. Y al pasar a pertenecer a la sociedad en su conjunto, se legitimó el accionar del Estado salteño como administrador de los bienes públicos del territorio provincial; lo cual también afectó el poder que los grandes terratenientes tenían sobre este recurso.

En el mismo año que se dictó el Código (1946) se conformó AGAS cuya finalidad era concentrar el manejo del recurso en toda la provincia, lo que implicaba sumar todas las actividades que venían siendo desarrolladas desde los ámbitos locales.

La concentración administrativa en AGAS fue gradual y parte de un proceso que alcanzó su mayor expresión a principios de 1970. AGAS tuvo la responsabilidad de todo lo referente al agua (tanto para consumo domiciliario como para riego). Este período llega, como señalamos, hasta 1998, año en que fue desmantelada la institución provincial y, consecuentemente, se inicia un nuevo escenario.

Escala local

La creación de AGAS implicó la presencia de una institución provincial con poder de policía para exigir el cumplimiento de las prácticas que garantizaran un funcionamiento eficiente del sistema de irrigación en beneficio de todos los actores involucrados. En particular, el hecho de hacer cumplir el destome, respetar el turno, exigir el pago del canon de riego, etc. Pero AGAS era, además, responsable de realizar las inversiones para la compra de las maquinarias y de las herramientas necesarias para las tareas de limpieza y mantenimiento de los canales de riego.

Si bien se reconocen falencias en el funcionamiento de AGAS, los entrevistados en general la recuerdan como una dependencia cuyo funcionamiento fue eficaz. Se considera que esta percepción está ligada a que junto con la presencia institucional de la provincia se inició, en el ámbito local, la aplicación de un marco regulatorio en el manejo del agua. Otra razón posible, que complementa a la anterior, tiene que ver con el escenario de desorden, descontrol y deterioro que sobrevino luego de su desmantelamiento. Al respecto, un ex empleado refiriéndose a la época en que estaba AGAS, menciona:

Ha habido gente que por hurto de agua ha ido presa. Hubo denuncias, hemos hecho caer gente presa por el hecho de haber tocado el turno que le pertenecía a la última toma, que es San Carlos.

Es decir, durante este periodo, aparecieron expresiones del conflicto entre los regantes, así como instancias de denuncia y acciones dirigidas a cuestionar la falta de respeto de los turnos de riego. Lógicamente que esto se origina en que los regantes tenían un mayor conocimiento de sus derechos. Lo cual, de algún modo, también legitimó y habilitó el enfrentamiento con los grandes propietarios localizados río arriba.

Periodo III (1998-2008): La vuelta a una administración descentralizada del agua

En el marco del modelo neoliberal aplicado durante los '90, la descentralización fue una de las estrategias de política para reducir la intervención del Estado Nacional en los ámbitos locales. Este viraje en la política pública y en el rol desempeñado por el estado nacional tuvo su correlato en cada una de las provincias argentinas.

En el caso de Salta y de la administración del agua, se observa que ya desde comienzos de la década de 1990 empezó a decaer la eficacia de AGAS como ente regulador. Esto fue un resultado de la reducción presupuestaria (del ajuste fiscal propio de aquel período) que derivó en el deterioro de la infraestructura de riego y de los mecanismos de regulación aplicados. Sin embargo, para el análisis de nuestro caso, definimos el inicio de esta etapa en 1998 porque, como ya fue señalado, en aquel año desapareció AGAS. Pero además corresponde a las conocidas como reformas de “segunda generación” que son las que profundizaron a nivel provincial y local, la desregulación, la privatización y la descentralización de los servicios públicos.¹⁹

El gobierno salteño asumió, entonces, las responsabilidades que desde el orden nacional le eran transferidas (como, por ejemplo, hacerse cargo del sistema de salud y de educación) y aplicó, asimismo, políticas neoliberales, privatizando empresas públicas, terciarizando servicios básicos y descentralizando otros.

En este contexto neoliberal, se volvió a un sistema de administración del agua de riego descentralizado, reduciendo el nivel de intervención del gobierno provincial en su gestión. Esto dio lugar a la emergencia de un nuevo periodo en el manejo del recurso que, a su vez, aparece conformado por dos sub-periodos. Durante el primero, el estado provincial terciariza en un programa la administración del sistema de irrigación y, en el segundo, lo descentraliza en organizaciones de usuarios (consorcios de riego). Ambas instancias forman parte de un mismo proceso de descentralización, pero debido a las transformaciones territoriales generadas en cada una de ellas y a la diferente intervención que tuvo el estado, se analizan por separado.

Sub-periodo 1998-2002: El origen de una nueva descentralización

Este sub-periodo se inicia con la reforma del Código de Aguas en 1998, y esencialmente con la disolución de AGAS y la constitución del Programa de Intendencias Sociedad Anónima -PROIN SA-. Este tuvo por finalidad administrar el sistema de riego mientras se constituían los consorcios de regantes, que serían los que finalmente se harían cargo de su administración. Económicamente el funcionamiento de este sistema dependía de subvenciones que el Estado había acordado al momento de su constitución. En 2002, con una importante deuda salarial, se disuelve PROIN S.A. (un año antes de lo acordado inicialmente). Desde entonces quedó la administración del recurso en los consorcios de regantes locales.²⁰

Escala provincial

A partir de 1998 la promulgación del nuevo Código de Aguas conlleva a un cambio legal, porque: (i) se privatizó la administración del sistema para consumo domiciliario; y (ii) se reformuló la figura de los consorcios de usuarios de riego, otorgándole mayores atribuciones y entidad en la gestión del recurso (como por ejemplo, la resolución de conflictos entre los productores, el control de la contaminación, la administración de los caudales, etc.).

En el orden provincial, la Unidad de Infraestructura de Desarrollo funcionó en la órbita del Ministerio de Infraestructura y Obras y Servicios Públicos de Salta como dependencia relacionada al agua. Administrativamente, tuvo por finalidad recopilar información sobre las actividades vinculadas con el manejo del recurso. Sin embargo, en los hechos, su nivel de actividad fue mínimo y sin presencia en el territorio, debido a la ausencia de fondos y al constante deterioro en las condiciones laborales de los empleados.

Una vez disuelta AGAS, se creó una instancia intermedia que preparó el escenario para que los usuarios asumieran la administración del sistema de irrigación. Específicamente, se conformó PROIN S.A. integrada por ex empleados de AGAS y subvencionada por el Estado, para hacerse cargo del traspaso a los usuarios de la gestión del recurso.²¹

El objetivo de PROIN SA era administrar las obras que habían pertenecido a AGAS hasta tanto se formaran los consorcios de regantes. Se operó así una terciarización en la administración del agua a favor de una sociedad anónima, creada específicamente para este fin.

La transferencia de AGAS a PROIN SA implicó una reducción considerable en la cantidad total de empleados, pasando de aproximadamente 600 a 105.

Los trabajadores de AGAS que no fueron despedidos mediante la opción de retiro voluntario tuvieron la alternativa de ser incorporados a la nueva empresa. Según se nos ha informado, estos ex empleados al aceptar continuar en sus puestos de trabajo también aceptaron canjear su indemnización recibiendo como contrapartida parte del capital de AGAS (camiones, camionetas, autos y demás herramientas). La creación de PROIN SA habría implicado entonces no indemnizar a los empleados que ahora, como copropietarios de esta nueva sociedad, se hacían cargo de la administración del sistema de riego provincial.

Durante el período en el que esta empresa se desempeñó en el manejo del agua siguió deteriorándose tanto el funcionamiento como la infraestructura de irrigación. La causa de esta situación fue la persistente reducción de las subvenciones del estado necesarias para las inversiones y el mantenimiento del sistema. Finalmente, desde mediados de 2001 se suspendieron en su totalidad.

La disminución del personal y el deterioro de las condiciones laborales debilitaron aún más los controles. Las normas que regulaban el manejo del agua de riego desde la etapa anterior (específicamente los turnados) comenzaron a ser infringidas, afectando particularmente a los sectores más débiles del territorio. De esta manera, se preparaba el escenario para el traspaso de la administración del recurso a los consorcios.

Escala Local

Para los regantes que integran la cuenca del Calchaquí en el departamento de San Carlos este periodo estuvo caracterizado por la falta de información a los usuarios y a los propios ex empleados de AGAS que continuaron administrando el agua de riego. Fundamentalmente por esto, no se generaron resistencias locales y tampoco se desarrollaron hasta 2002 estrategias para afrontar la futura administración del recurso.

La transferencia del sistema a PROIN SA implicó esencialmente la reducción en el número de empleados a cargo de la administración local. Precisamente, desapareció la ‘cuadrilla de mantenimiento adicional’ disminuyendo la cantidad de personas ocupadas de 21 a 9. Esto conjuntamente con la falta de inversiones de PROIN SA, generó que la estructura de irrigación comenzara a deteriorarse, debilitando el control y el respeto a los turnos de agua.

Al final de este sub-periodo, en 2002, se concretó la entrega del sistema de irrigación a quienes conformaron la comisión directiva del consorcio de Riego Calchaquí. Esta transferencia se caracterizó por haber sido brusca y conflictiva. Brusca porque ocurrió de forma inesperada para los productores, quienes además carecieron de la preparación necesaria para llevar adelante esta nueva tarea. Al respecto, un empleado del consorcio de riego Calchaquí entrevistado en 2009, relata:

Hacen la reunión... y vienen los del gobierno y le entregan a los productores que se hagan cargo, porque PROIN ya no... ya no iba... no funcionaba. Ni PROIN, ni la provincia... nadie, que ellos [refiriéndose a los usuarios del sistema] vean cómo se van a hacer cargo [...] No hubo ningún tipo de apoyo.

Y un miembro de la primera comisión directiva del consorcio de riego Calchaquí entrevistado en 2008 menciona:

¿qué hizo el gobierno? Directamente tiró como venga, “ustedes se hacen cargo y chau, y desaparece...”, “o se hacen cargo o no se hacen cargo”. Y bueno, nosotros, ya era una ley que salió, aprobada, había que hacerse cargo sí o sí, aunque mucha gente no lo entendió.

El pasaje también fue conflictivo porque quienes desempeñaban tareas en PROIN SA transfirieron su malestar y reclamos al consorcio. Los trabajadores cuando dejaron las oficinas consideraron que la remuneración ofrecida por la comisión directiva del consorcio, para continuar realizando sus actividades, no era justa.

Ante la falta de respuesta a sus reclamos, los ex empleados locales de PROIN destruyeron toda la información local existente (mapas catastrales y de distribución del agua, registros de turnados y permisos, expedientes de proyectos y obras realizadas). Esta fue una estrategia planeada por los ex trabajadores de PROIN SA para que la comisión directiva del consorcio debiese acatar sus demandas, porque carecía de los datos y los conocimientos para poner en funcionamiento el sistema. Pese a esta

situación, la administración del consorcio decidió continuar en su posición y reconstruir la información sobre el sistema a partir de entrevistas a tomeros jubilados, declaraciones juradas de los productores y todos aquellos datos que pudiese obtener sin recurrir a los antiguos trabajadores.

Esta descentralización “brusca” debilitó la legitimidad de la normativa de funcionamiento del sistema de irrigación local.

El retiro del Estado no fue inicialmente reconocido por los regantes como una decisión política que implicaba que ellos debían asumir un rol diferente, de mayor participación e involucramiento en la problemática del riego. Precisamente sobre esta cuestión uno de los técnicos de desarrollo rural local entrevistado en 2007 señala que:

culturalmente la gente es muy resignada, por ahí reniega mucho del Estado, como por ejemplo el tema del agua me lo tiene que dar el gobierno, me tiene que dar el agua en la compuerta, no asume el rol de que es parte de un consorcio de riego [...] que es responsabilidad de cada regante hacer llegar el agua, ir a palear los canales, limpiar las acequias, hacer los arreglos. No, la gente [considera] ‘yo pago el riego me tiene que llegar el agua’.

Y el mismo técnico, reflexiona sobre las consecuencias de esta actitud, sosteniendo que si la gente no lo asume y el Estado se retira, entonces el futuro es crítico:

y [como] el gobierno se desentiende de ese tema, entonces el agua nunca le llega. Y así [la situación se transforma en] una espiral, [en la] que año a año [el productor] se va empobreciendo más, más, más...

Este escenario, favoreció la apropiación del recurso por parte de los grandes productores de arriba, debido a que los controles se debilitaron y no se daba una instancia organizacional o institucional fuerte, que implicara hacer valer los derechos de los pequeños productores. Lo cual es la consecuencia esperable de la forma desorganizada y sin asesoramiento del traspaso de la administración del servicio a los consorcios.

Los pequeños productores, que ya estaban desde antes en una posición marginal respecto a los grandes propietarios, al no ser convenientemente informados y asesorados sobre su nuevo rol, quedaron aún más debilitados. De este modo y una vez más, fueron los grandes productores quienes lograron las mayores ventajas y beneficios. Algo que debió ser totalmente previsible para el estado provincial (como también, su contrapartida, la precarización en aumento de los pequeños productores).

En definitiva, es de suponer que la desarticulación institucional producida en el sistema de riego debió tener, como objetivo implícito, el fortalecimiento de los intereses (económicos, productivos y políticos) de los sectores sociales más poderosos de la cuenca.

Sub-periodo 2002-2008: La descentralización neoliberal

Esta etapa comienza en el año 2002, cuando el manejo y administración del agua de riego pasa a la órbita de los consorcios de regantes y desaparece PROIN SA. Se prolonga hasta 2008 cuando, luego del cambio de gobierno, reaparece la intervención provincial, con la conformación de la Secretaría de Recursos Hídricos -SRH-. Es aquí cuando se concreta la descentralización a los usuarios de la administración del agua.

Escala provincial

La creación de los consorcios implicó el surgimiento de un espacio jurídico o agente intermedio entre el sector privado y el estatal. Estos son, por una parte, entes privados sin fines de lucro constituidos por miembros usuarios del sistema de riego, que se autogobiernan, sin intervención directa del Estado. Este proceso podría considerarse, incluso, una privatización, ya que se trata de un recurso natural que pasa a ser administrado por quienes lo usufructúan. Sin embargo, los consorcios tienen injerencia sobre un bien común (el agua) que es jurídicamente propiedad de la sociedad a través del Estado. Entonces, desempeñan un rol paraestatal “ya que administran un recurso natural/bien común tal como lo haría un ente estatal pero sin pertenecer formalmente al Estado” (HOOPS, 2004, p. 100). Por esto, resulta apropiado referirse a la descentralización del agua y no a su privatización o terciarización.

En este sub-periodo los integrantes del consorcio tuvieron que encargarse del manejo del sistema de riego sin una instancia provincial responsable de regular su funcionamiento. De este modo, y estableciendo un paralelo con el primer periodo analizado, se volvió a un manejo del agua similar al de aquella etapa. Porque puede sostenerse que la administración del recurso (y de algún modo su dominio) quedó centralmente en manos de los sectores sociales de mayor poder económico del territorio.

Escala local

El retiro definitivo del Estado debilitó aún más los mecanismos de control en los turnados dando lugar a que los productores “de arriba”, con frecuencia, dejasen de respetarlos, con la consiguiente reducción del volumen de agua para el sistema de riego de San Carlos. Ello derivó, consecuentemente, en pérdidas económicas, sea porque se perdía la cosecha por falta de agua o porque los productores realizaban planes productivos más conservadores (dada la dificultad de estimar la cantidad de agua que iban a disponer) disminuyendo así la superficie regada.²² Un pequeño productor (ex empleado de PROIN S.A.) de San Carlos entrevistado en 2008, refiriéndose a este periodo, describe el escenario del siguiente modo:

El desconocimiento de la gente de los sistemas de riego hace que hoy todo el mundo, todas las tomas que están aguas arriba de San Carlos, tomen más agua de la que normalmente tienen que tomar. Y no se respetan los turnos. Se dice ‘sí, vamos a turnar las tomas, 7 días toman ustedes el agua, 7 días la bajamos para San Carlos’, pero no se respeta. Cualquiera viene y toma la compuerta, y no hay un poder, un control del agua. Y eso lo garantizaba antes el Estado a través de AGAS. Eso hoy no existe. [...] Hacen lo que quieren con las tomas. No contemplan...

En este contexto, algunos de los grandes productores localizados aguas arriba han encontrado un escenario propicio para expresar libremente su poder a través de ignorar los derechos de los productores localizados aguas abajo. Los grandes han dejado de respetar períodos de destome, desafiando los mecanismos de control que pudiesen ejercer los pequeños productores del consorcio Calchaquí. Por su parte estos últimos, sin los conocimientos necesarios, sin la información y sin el respaldo institucional, es decir en una situación altamente desventajosa, deben negociar el destome enfrentándose al poder de los grandes productores, que los desafían valiéndose de su mayor capital económico, social, político e institucional. El ex presidente del consorcio de riego Calchaquí, en una entrevista mantenida en 2008, precisamente se refiere a este escenario poniendo el acento en la “soledad” en que se encuentran los productores al momento de negociar:

El problema nuestro [es] negociar, tratar de acordar, a ver cómo... aunque mucha gente del consorcio no lo valora, piensa que es ir a quitar el agua de arriba, y te imaginás, al no estar el Estado presente, ¿quién nos respalda? Nadie...

En definitiva, en el segmento de la cuenca del río Calchaquí que recorre el departamento de San Carlos y al contrario de lo que “teóricamente” se *podría suponer*²³, la descentralización benefició a los grandes productores de arriba y perjudicó a los pequeños de abajo. Particularmente, profundizó la debilidad y precariedad de los pequeños, avanzando las desigualdades sociales preexistentes desde la colonia con sus diversas formas de abusos del poder.

Periodo IV (2008 -): Administración descentralizada con control provincial

Este periodo comienza en 2008 y continúa hasta el presente. El año 2008 está asociado con la creación de la Secretaría de Recursos Hídricos -SRH- en la órbita del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Esta dependencia persigue una mayor intervención en el control y regulación del riego, aunque el funcionamiento de los consorcios se ha mantenido sin modificaciones desde el periodo anterior.

En Salta, luego de finalizada la gestión de Juan C. Romero asumió como gobernador Juan Manuel Urtubey (2008). Conjuntamente se da una modificación en la política pública provincial, que hasta entonces había estado asociada al modelo neoliberal.

En este contexto se genera un nuevo escenario en la política de gestión del agua de riego en la provincia, reaparecieron los órganos de gobierno en el territorio pero no se modificaron las estructuras institucionales de la etapa anterior. Es decir, el Estado provincial volvió a desempeñar un rol en la gestión del recurso, pero no claramente definido, debido a que los consorcios de regantes continuaron a cargo de la administración del agua.

Escala provincial

La creación de la SRH llevó a disponer de una asignación presupuestaria específica (por su carácter jerárquico en el organigrama provincial) para la realización de tareas vinculadas con el ordenamiento y estudio de las cuencas hidrográficas de la provincia.

Asimismo, la creación de esta Secretaría implicó la reaparición de una oficina ante la cual los usuarios del sistema de riego comenzaron a tener la posibilidad de acudir en búsqueda de información y presentación de demandas. De este modo, un

nuevo actor ocupó el rol de mediador en el escenario de las disputas en torno al agua. Un funcionario de esta dependencia, entrevistado en 2009, refiriéndose al accionar de los grandes productores en la actualidad sostenía: “*tienen más poder y causan temor inclusive*” y ante la pregunta de si esto siempre fue así, el entrevistado contestó:

Sí, eso no ha cambiado con los años. En los ochenta ya existían estos problemas de infundir temor a los pequeños para [...] manejar los recursos a voluntad. Tiene que existir siempre una autoridad de aplicación porque sino... [...] si no existiera la Secretaría el caos sería total.

Desde otra perspectiva de análisis, esta reaparición de los organismos de control provincial, como agentes de intervención, tuvo que ver con una nueva concepción del Estado, que comenzó a modelarse y emerger en los primeros años del 2000.²⁴ Específicamente, para el caso del agua de riego con un sentido distinto y desempeñando otro rol, el Estado, a través de la SRH, actuó como: a) mediador ante la aparición de conflictos por el recurso; b) generador de información; y c) gestor de proyectos e inversiones.

Escala local

La SRH comenzó desde 2008 a realizar diferentes intervenciones de carácter administrativo en los consorcios y en los conflictos existentes en torno al agua de riego. Sin embargo, no es clara y definida su injerencia. Porque, como fue señalado, la independencia de los consorcios no ha sido modificada: se mantienen las características existentes desde el periodo anterior. Pero también, porque los regantes, identifican la SRH con AGAS y con el periodo de mayor intervención estatal en el territorio. Esto, entre otras cuestiones -algunas simbólicas, se debe a que muchos de los funcionarios que ahora desempeñan tareas en la SRH han formado parte en el pasado de AGAS, manteniendo un discurso similar al utilizado en aquel periodo. Por ejemplo, un alto funcionario de la SRH, entrevistado en 2009, refiriéndose al objetivo de esta nueva dependencia de gobierno menciona que:

La Secretaría propicia la formación de los consorcios, supervisa que los consorcios cumplan con su accionar y cuando hay algún problema mayor que supera la autoridad del consorcio, los productores, los usuarios, tienen la Secretaría de Recursos Hídricos como autoridad que los protege.

Se entiende que la confusión que se genera entre los integrantes del consorcio respecto al rol de la SRH se debe a la contradicción que se da entre la reaparición del Estado (a través de la SRH) y la continuidad de las instancias construidas -los consorcios- del período anterior. Precisamente, los integrantes del consorcio de riego Calchaquí, que están más involucrados en su funcionamiento y administración, niegan que el Estado con su nueva presencia -SRH- logre resolver los inconvenientes generados luego de su brusco y conflictivo retiro. Por el contrario, consideran que podría incluso complicar aún más el deteriorado estado actual. Porque observan que se estaría dando un proceso más asociado a la “burocratización”, que a enfrentar las desigualdades o el poder local. Al respecto, uno de los integrantes del consorcio, entrevistado en 2009, menciona: “*la autoridad de aplicación [...] está ausente [...] Mucho mas ausente que en los otros tiempos en que estaba otro gobierno*²⁵... *lo único que saben es mandar y exigir papeles, papeles y papeles.*”. Se observa en este reclamo una percepción que pareciera vincular el actual accionar de la SRH con prácticas dirigidas a desviar la atención hacia cuestiones de forma. Esto se sostiene porque si bien ha intervenido en el conflicto entre los productores de los consorcios, la SRH no ha logrado desde su aparición modificar el escenario planteado, ni tampoco ha instrumentado medidas dirigidas a paliar las desigualdades socioeconómicas que se profundizaron durante el periodo anterior.

Algunas reflexiones

Las particularidades que adquirió el proceso de descentralización del agua de riego entre los productores del consorcio Calchaquí inducen al cuestionamiento de las características de los cambios alcanzados a casi 200 años de la etapa colonial. Particularmente, respecto a la desigualdad y a las relaciones de poder establecidas entre los grandes propietarios de tierras y los pequeños agricultores del ámbito analizado.

En San Carlos se han identificado distintas expresiones de las relaciones de poder entre ‘los de arriba’ y ‘los de abajo’ en el transcurso de los periodos propuestos para el análisis de la administración del agua de riego en la provincia. Así por ejemplo, durante la segunda etapa, en la que se identifica un mayor grado de intervención estatal,

los mecanismos de control habrían permitido una mejor distribución del agua entre los productores, pero la desigualdad estructural heredada desde la colonia se mantuvo.

Con la descentralización, y el consecuente retiro del Estado en la regulación del acceso al recurso, los mecanismos de control establecidos desaparecieron. Entonces, los abusos de aquellos con mayor dotación de recursos, y en consecuencia poder, reaparecieron con características similares a las existentes desde la conformación misma del Estado, donde las relaciones de poder se desarrollaban sin instancias de control que, al menos, regularan injusticias e inequidades.

Lo anterior lleva a la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido el rol desempeñado por el Estado en relación al desarrollo local y/o territorial a lo largo de 200 años? si no ha logrado modificar la estructura de poder, ni de desigualdad existente históricamente en el territorio.

Respecto de la descentralización se considera que fue funcional a las estructuras de poder. Y en particular, en el caso del agua de riego, y en los períodos en que fue centro del accionar político, la descentralización habilitó la concentración del poder y de los recursos y mantuvo, e incluso aumentó, la histórica desigualdad social y económica existente en el territorio. Con lo cual, y para el caso bajo estudio no se corroboran las afirmaciones relacionadas con que la descentralización beneficia a todos los actores al acercar la gestión de los recursos públicos a quienes los utilizan (FIORENTINO, 2010; FINOT; 2001).

Más allá de lo anterior, y desde una perspectiva general, se observa que los distintos períodos identificados con las políticas públicas de centralización-descentralización están siendo cada vez más cortos: comenzaron teniendo una duración de aproximadamente 100 años (1840-1946) para tan solo llegar a 10 en el último (1998-2008). Desde esta perspectiva este acortamiento de los períodos estaría dando cuenta que cada vez con mayor frecuencia se necesitan renovar las políticas públicas que garantizan la reproducción del capital y que mantienen la vigencia del modelo de acumulación.

Visto desde esta perspectiva histórica de largo plazo y en el marco de una política, un instrumento y, en definitiva, una técnica (como es la descentralización) aparecen con evidencia empírica los signos cada vez más recurrentes del agotamiento de las estrategias instrumentadas para el sostenimiento del modelo capitalista de acumulación.

En este contexto de mayor velocidad de adaptación de políticas públicas para sostener la acumulación del capital se nos plantean nuevas disyuntivas asociadas a las

transformaciones futuras de largo plazo. Y en particular nos preguntamos si será posible continuar con estos procesos de modificación del rol del Estado cada vez más acelerados a favor del capital mientras la polarización social continúa presente y aún agudizándose. Situación que pareciera tornarse límite, en un mundo “hiper” comunicado donde, asimismo, las organizaciones y los movimientos sociales de base territorial están teniendo cada vez mayor presencia, reconocimiento y fortaleza (precisamente por su mayor difusión y conexiones a nivel internacional). Sería de esperar que esta aceleración también esté dando cuenta de un límite, de un punto de inflexión en la realidad social y económica de nuestra cultura.

¹ Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto “Territorio y Poder en la Globalización (estudios de caso)” dirigido por Mabel Manzanal. El mismo recibe financiamiento de un PICT 0188 (2008-2010) FONCyT- ANPCyT-; de un UBACyT F056 (2008-2010); y de un PIP 1879, CONICET.

² “Destomes” es un término utilizado localmente y refiere a “no tomar” agua directamente del río durante un período determinado (por ejemplo, una semana). Este procedimiento es importante especialmente en épocas de bajo caudal del río (estiaje) e implica cerrar “la toma” o compuerta para permitir que otros productores que están más abajo en la misma cuenca (“aguas abajo”) puedan recibir agua, que de otro modo sería muy escasa o inexistente e impediría mantener adecuadamente los cultivos bajo riego.

³ En relación al riego dos cuestiones deben ser tenidas en cuenta. Una se refiere al derecho de tener una toma de agua, es decir, a contar con el permiso para obtener el recurso del cauce de un río. La otra se vincula a la distribución del agua de la cuenca entre todos los productores que tienen permiso y tiene que ver con la implementación de turnos para riego en cada finca. Los permisos de riego son inherentes a la tierra y no pueden ser transferidos o comercializados independientemente de ésta. Los turnos, en cambio, resultan de la administración y distribución del agua de riego entre los usuarios del servicio (en general productores agropecuarios) y tienen que ver con la asignación de los momentos en los que deben realizarse las tomas y los destomes de agua para que el recurso alcance (de acuerdo a lo institucionalizado) a todos los usuarios del servicio.

⁴ Desde el año 2005 se vienen realizando trabajos de campo en la ciudad de Salta y en San Carlos (y localidades vecinas).

⁵ Se acuerda con Arzeno y Manzanal (2010: 12) en considerar a los conflictos territoriales como “disputas que se hacen públicas entre distintos actores por recursos o condiciones de producción y seguridad ambiental. En general este tipo de conflicto enfrenta a los sectores subalternos (pequeños productores, comunidades indígenas) con los vinculados al poder hegemónico en disputas, en muchos casos históricas, por la tierra, el agua, la minería, la biodiversidad, la infraestructura”.

⁶ Para un mayor análisis sobre las características que adquirió este proceso en el orden nacional se sugiere consultar Manzanal (2007) y Clemente y Smulovitz (2004).

⁷ Cabe destacar en relación a los aspectos políticos de la descentralización que las autoridades de gobierno local (el intendente en el poder ejecutivo y los concejales en el legislativo) fueron por primera vez elegidas por el voto popular entre 1949 y 1956. Luego, se volvió al sistema anterior (la constitución de 1929) donde los cargos de gobierno fueron nuevamente designados por el gobernador, o la autoridad provincial de turno. Esto ocurrió porque durante aquel período se sucedieron alternancias entre gobiernos de facto (o militares) y democráticos. Recién con el regreso a la democracia a partir de 1983, volvieron a

celebrarse elecciones legislativas y desde 1987, cada cuatro años e ininterrumpidamente, elecciones ejecutivas.

⁸ Senador por la provincia -1986/1995; 2007/2011- y gobernador -1995-2007

⁹ En un ejercicio de simplificación sobre los tipos de sistema de riego existentes en la provincia de Salta, Dean (2008: 98) reconoce al menos tres: "(i) sistemas de riego servidos con agua superficial a través de obras de captación de carácter precario empalmados con infraestructura de conducción, operación y/o distribución de similares características; (ii) sistemas de aprovechamiento de aguas superficial apoyados en obras fijas de cabecera de sistema (obras de toma, dique embalse, etc.) generalmente enlazadas con sistemas de conducción, distribución y operación de carácter precario; y, (iii) bombeo de agua superficial y aprovechamiento de agua subterránea a través de pozos profundos, sistemas que generalmente son administrados por usuarios individuales es decir no consorciados".

¹⁰ En este texto se utiliza concesiones de riego y permisos de riego como expresiones con igual significado.

¹¹ Del total de la superficie irrigada en la provincia, cerca del 60% corresponde a permisos permanentes de riego y el 40% restante a permisos temporales.

¹² Los departamentos son 23 y funcionan como distritos electorales en la conformación del poder legislativo provincial (Constitución Provincial, art. 56). Los municipios, en cambio, son 59 y constituyen jurisdicciones político administrativas de mayor importancia, porque cuentan con autonomía en lo político, económico, financiero y administrativo (Constitución Provincial -CP- artículo 170).

¹³ Esta población, de acuerdo con los datos obtenidos por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda -CNPHyV- realizado en 2001, se considera rural en su totalidad porque de acuerdo al criterio establecido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- ninguna localidad del departamento supera el umbral de 2000 habitantes. De acuerdo con la misma fuente, el departamento cuenta con el 35% de sus habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), siendo la media provincial del 32%. Entre los municipios que lo conforman, Angastaco tiene el 49% de sus habitantes con NBI, mientras que San Carlos y Animaná el 28%.

¹⁴ Una versión de esta periodización fue presentada en Villarreal (2010)

¹⁵ Cabe destacar que desde la conquista y durante el periodo colonial, el agua estuvo bajo el dominio de los propietarios de las haciendas y estancias. Con la conformación del estado provincial (1821) se procedió a establecer un sistema descentralizado, donde los departamentos (conformados en su mayoría a partir de la estructura de las grandes estancias) fueron las primeras jurisdicciones de gobierno a cargo del agua de riego. Por esto, pese a la conformación del estado provincial la administración del recurso continuó siendo manejada bajo similares características.

¹⁶ Ashur (2004) reconoce durante este periodo intentos provenientes del poder ejecutivo y legislativo provincial para centralizar el dominio del agua en los años: 1901, 1908, 1919, 1925, 1928 y 1932.

¹⁷ Este proceso fue el resultado de determinantes a nivel mundial que se vinculan con la crisis de 1929 y con las restricciones socioeconómicas operadas durante la guerra. En Argentina, durante la primera presidencia de Juan Perón (1946-1952) esto sucede en su expresión más fidedigna cuando se produce un notorio crecimiento económico e inserción social a partir de la promoción de la sustitución de importaciones y de la estatización de los servicios públicos.

¹⁸ AGAS era la empresa pública provincial que administraba centralmente el agua y que había sido creada, precisamente, en el año 1946.

¹⁹ Fue durante el gobierno de Menem que se dan las condiciones sociopolíticas para que las políticas neoliberales se implementen cabalmente en Argentina. Entonces pueden distinguirse dos etapas, una

primera (comienzos de 1990) cuando predominó el ajuste fiscal y macroeconómico a nivel nacional, con la apertura de los mercados, las privatizaciones de los bienes públicos y la desregulación de las actividades económicas (todo impulsado y sostenido por el establecimiento de un tipo de cambio fijo del peso al dólar -\$1 = u\$s1- a través de la ley de convertibilidad). Luego, a partir de 1995, aproximadamente, aparecen las reformas de segunda generación.

²⁰ Hasta el comienzo de este periodo, los consorcios tenían muy poca presencia en la provincia y funcionaban principalmente como agrupación espontánea de regantes para la gestión de obras de irrigación. Luego, en 1998 con la reforma del Código de Aguas y debido a que estas entidades serían las receptoras de la administración del sistema, su conformación se volvió obligatoria llegando, incluso, a constituirse 'de oficio' por el gobierno provincial (en los casos en que los regantes no se organizaran).

²¹ Esta empresa contaba para su funcionamiento con los fondos aportados por los regantes a través del pago del canon de riego, el cual era recaudado por el gobierno provincial y girado en parte a PROIN SA como subvención.

²² Esto es así porque además de las adversidades climáticas propias de las actividades agrícolas a las que se enfrentan los productores, pierden la posibilidad de estimar la cantidad de agua que dispondrán en época de estiaje por estar supeditado a la "generosidad" o no de los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas.

²³ Precisamente el actual pensamiento en torno al desarrollo territorial pone el acento en la importancia de que los actores locales tengan capacidades para gestionar ellos mismos sus recursos y participen en su administración y control. Sin embargo, los actores locales no pueden encarar estas actividades sin estar fortalecidos y/o sostenidos por el poder político. Es decir, no se los puede abandonar y dejarlos librados a negociar en un ámbito de poder y capacidad muy desigual, en el que juegan el rol del más débil.

²⁴ A partir de 2002, y luego de la crisis estructural del modelo neoliberal, el Estado comenzó a ejercer, con variantes, una mayor intervención en el mercado y en la dinámica social, favorecido por un contexto de crecimiento económico sostenido.

²⁵ Con esta expresión el entrevistado se refiere al periodo anterior, donde los consorcios no contaban con ninguna institución a la cual reportarse o presentar información específica sobre el funcionamiento del sistema de riego.

**Descentralização e poder na gestão da água de Villarreal
irrigação: o caso da bacia do rio Calchaqui no Manzanal
departamento de San Carlos, província de Salta, Argentina**

Frederico

Mabel

Bibliografía

ASHUR MAS, D. “Salta. La institucionalización del agua”, en HOOPS, T. y ASHUR E (comp.) La crisis del agua en Salta. Entre la sequía y la inundación, Michigan: Center for Latin American and Caribbean studies, Universidad Estatal de Michigan y Fundación CAPACIT AR, 2004, p. 127-188.

BOISIER, S. “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, en Revista Eure (Vol. XXX, Nº 90), Santiago de Chile, 2004, p. 27-40.

CETRÁNGOLO, O. y DEVOTO F. "Organización de la Salud Argentina y Equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual", trabajo presentado en Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health, Toronto, 17 de junio de 2002, Canadá.

De MATTOS, C. “La descentralización ¿una panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?” en LAURELLI E y A ROFMAN (comp.) Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis, Buenos Aires: CEUR, 1989. p. 335-365.

DEAN, O. Diagnóstico hidrológico e hidrogeológico y caracterización de los sistemas de riego de la provincia de Salta, FUNDESNOA, 2008. Mimeo.

FALLETI, T. G. “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada” en Desarrollo Económico, vol. 46, Nº 183 (octubre-diciembre) 2006. p. 317-352.

FALLETI, T. G. “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”, en CLEMENTE A. y SMULOVITZ C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, Buenos Aires: IIED, 2004. p. 7-38

FINOT, I. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Serie Gestión Pública, documento Nº 12, Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL, 2001. 133 p.

FIORENTINO, R. “El riego y su progreso en la región pampeana”, en RECA, L; LEMA, D y FLOOD, C. El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos, Buenos Aires: Editorial Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, 2010. p. 327-348.

**Descentralização e poder na gestão da água de Villarreal
irrigação: o caso da bacia do rio Calchaqui no Manzanal
departamento de San Carlos, província de Salta, Argentina**

Frederico

Mabel

GONZÁLEZ VILLAR, C. Descentralización y reforma política estatal en América Latina. Posadas: Editorial Universitaria de Misiones, UNAM, 2004. 151 p.

LOPES DE SOUZA, M. “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento” en DE CASTRO, I.; DA COSTA GÓMEZ, P. y LOBATO CORREA, R. Geografía: conceptos e temas, Río de Janeiro: Bertrand Edit, 1995.

MANZANAL M. y ARZENO M. “Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual” en GEOUSP, Espaço e Tempo. San Pablo: Revista del Departamento de Geografía de la Universidad de San Pablo. 2010. [artículo enviado].

MANZANAL, M. “Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos provinciales en Argentina”, en RESTREPO, Darío (edit.), Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y Estados Unidos, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, GTZ, USAID, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, 2007. p. 239-317.

MATA DE LÓPEZ, S. E. Tierra y poder en Salta. El noroeste argentino en vísperas de la independencia, Salta: CEPHIA, Universidad Nacional de Salta, 2005. 362 p.

PRUD'HOMME, R. On the Dangers of Decentralization. Wash, DC: Policy Research, Working Paper 1252, World Bank, 1994.

SMULOVITZ, C. y CLEMENTE, A. “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina” en CLEMENTE, A. y SMULOVITZ, C. (comp.) Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, Buenos Aires: IIED, 2004. p 39-85.

VILLARREAL, F. (2010) “El conflicto entre los productores de San Carlos (Salta) por el agua del río Calchaquí” en MANZANAL M y VILLARREAL F (Org.) (2010) El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino. Buenos Aires: CICCUS, 2010. p. 175-196.

Artigo recebido em 26/04/2011 e aceito para publicação em 24/07/2011.