

Descentralización del Estado y Concentración del Poder

El caso de la administración del agua en la cuenca del río Calchaquí, Salta, Argentina¹

Federico Villarreal y Mabel Manzanal²

Introducción

El objetivo que perseguimos con 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, nos ocupamos del problema de la administración del agua para riego de la cuenca del río Calchaquí. El caso de estudio está centrado en un conflicto entre productores pequeños (integrantes del consorcio Calchaquí) y grandes (del consorcio Angostura-Las Juntas). Esencialmente, la disputa es 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 dicha cuenca. Específicamente, los productores del Consorcio Angostura-Las Juntas se resisten a implementar “destomes”³. Estos son en su mayoría, grandes propietarios que toman agua directamente del río. En nuestro 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).⁴

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 y obtener, así, mayores beneficios económicos, intentan captar la mayor cantidad de agua posible.

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 Federico Villarreal es Economista Agrario -UBA-, Magister en Estudios Sociales Agrarios -FLACSO-, Becario Doctoral CONICET y su correo electrónico es fv@agro.uba.ar. Mabel Manzanal es Economista, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Principal del CONICET y su correo electrónico es mabelmanzanal@gmail.com. Ambos autores son miembros del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía de la UBA (<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/pert.htm>)

³ “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.

⁴ 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.

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 iremos desarrollando en los próximos apartados. Comenzamos presentando nuestra perspectiva teórica de análisis y las opciones metodológicas adoptadas. Luego describimos las particularidades que adquirió la descentralización en Argentina en la década de 1990, en especial, en la provincia de Salta. Posteriormente, presentamos una caracterización general del estudio de caso centrándonos en la descripción de cuestiones generales de los sistemas de riego y en la importancia del agua en nuestro ámbito de análisis. En la sección siguiente, observamos los periodos de centralización/descentralización en la administración del agua, en el orden provincial y en la cuenca del Calchaquí a partir del conflicto entre los dos grupos de productores mencionados. En esta parte del trabajo, nos centramos en el análisis de las relaciones de poder en el territorio y en las características que durante los '90 adquirió la descentralización. Finalmente, en las reflexiones finales, profundizamos sobre las consecuencias territoriales resultantes de este particular proceso de descentralización.

Nuestra perspectiva teórica y metodológica 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: 338; Duchacek, 1986: 8; Falleti; 2004: 20; González Villar, 2004a: 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: 38) a una singular característica que tiene la discusión académica sobre descentralización: su ambigüedad o como afirma Prud'homme (1994: 2) “[es] un concepto ambiguo, con límites no bien definidos, cuya ambigüedad sea, quizá, la que contribuya a la atracción del concepto”.⁵

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 observamos 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: 241).

En cuánto a cuál es el alcance de la descentralización, Boisier (2004: 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 (ibíd.).

En este proceso de transformación estructural, puede inscribirse seguramente la afirmación de Falleti (2006: 320-321) cuando señala que la descentralización no debe asociarse sólo con un momento histórico específico sino con períodos contados por décadas.

⁵ Traducción de los autores, de la siguiente cita: ‘Decentralization is an ambiguous concept, Its borders not well defined. Perhaps this ambiguity contributes to the appeal of the concept.’

Operativamente, consideramos a la descentralización como el proceso incluido en la reforma del rol del Estado y de la política pública 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 optamos por el reconocimiento de 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 funciones y servicios hacia los ámbitos subnacionales) y *fiscal* (referida a la asignación de recursos necesaria para enfrentar el mayor grado de autonomía).⁶

En el presente trabajo aplicamos una metodología empírica y cualitativa centrada fundamentalmente en información primaria y secundaria recopilada a partir de un estudio de caso, en el que identificamos los actores relevantes respecto del fenómeno a estudiar; y aplicamos las estrategias de recolección de información (entrevistas, observación no participante y participación en reuniones locales).⁷

Para caracterizar las particularidades de la descentralización en un ámbito territorial, seleccionamos un conflicto por el uso del agua para riego. La consideración específica de un “conflicto territorial” fue una decisión metodológica y tiene que ver con evidenciar las relaciones de poder existentes y así poder vincularlas con la descentralización.⁸

Utilizamos metodologías cuantitativas cuando la disponibilidad de las mismas nos permite ampliar y profundizar el contexto de análisis. Del mismo modo recurrimos a bibliografía y a historias de vida para abordar el devenir histórico de determinados procesos locales.

Respecto de la ubicación temporal nos concentramos en el periodo comprendido entre 1990 y 2009 atendiendo a los principales *hitos* acaecidos en este lapso. Esta decisión 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 lo cual implicó una muy significativa transformación de la administración del riego y del ámbito territorial objeto de este estudio.

La descentralización en Argentina⁹

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, consideramos que:

⁶ Al respecto véase Manzanal (ibíd.: 242)

⁷ Desde el año 2005 venimos realizando trabajos de campo en la ciudad de Salta y en San Carlos (y localidades vecinas).

⁸ Coincidimos 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”.

⁹ 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).

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: 306)

Cuando observamos 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 ampliación de la actividad privada. En otros términos, se otorgó un mayor lugar al mercado en detrimento de la participación estatal en el sistema de salud. 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).¹⁰

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 observamos que el grado de autonomía otorgado no fue igual en cada provincia.

Finalmente, en lo que respecta a descentralización en su *dimensión fiscal*, ésta 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, con la posterior descentralización del sistema de salud y educación, y el consecuente incremento del gasto en las provincias, el aumento relativo de los fondos provinciales fue neutralizado (Falleti, 2006: 343).

El proceso de descentralización adquirió características particulares en cada una de las provincias. Porque las 24 jurisdicciones que componen la Argentina (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, su “traducción” de lo transmitido desde el orden nacional. Dado esto, y debido a que nuestro estudio de caso esta

¹⁰ Durante las décadas de 1950 y 1960 fueron transferidos la mayoría de los hospitales junto con los fondos necesarios para su funcionamiento. Posteriormente, en 1978 el gobierno nacional pasó (junto con las escuelas primarias) 65 hospitales a las provincias, pero en esta oportunidad fue por Ley (21.883) y sin recursos (Falleti, 2004 (a); 31). Luego, en 1991, se pasaron a las administraciones provinciales los hospitales nacionales restantes (localizados en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y programas de minoridad y familia, conjuntamente con el Programa Social Nutricional - PRNOSU- y el Programa de Políticas Sociales Comunitarias -POSOCO. (*ibíd.*)

localizado en Salta, en el próximo apartado describimos las particularidades que al respecto se dieron en esta última.

La descentralización en Salta

En Salta (al igual que en otras provincias de Argentina) 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 la descentralización en particular. Por esto la gestión de Juan Carlos Romero (como Senador por la Provincia -1986/1995; 2007/2011- y gobernador -1995-2007) que se ha caracterizado por su manifiesto apoyo a las políticas de retiro del Estado, explica la aplicación en el orden provincial de medidas tales como privatizaciones, desregulaciones y ordenamiento económico y presupuestario, entre otras.

En lo que respecta a la descentralización en su *dimensión funcional* en la provincia de Salta, el pasaje del sistema educativo a la provincia fue lo que caracterizó este aspecto del proceso. A mediados de los '70, se transfirieron las escuelas primarias sin manifiestos conflictos ni resistencia a la medida debido a que esto ocurrió durante un gobierno de facto. Luego, en 1993, con el pase de las escuelas secundarias nacionales y el resto del sistema educativo, 97 establecimientos y 1892 cargos docentes fueron absorbidos por la estructura de gastos provincial (Llinás, 2004: 54). En esta oportunidad, debido a un contexto político adverso y a la falta de recursos para afrontar este nuevo gasto, el traspaso se caracterizó por situaciones conflictivas, antes, durante y después de ejecutada la acción.

En lo referente a la *dimensión política* de la descentralización en Salta, las elecciones de los representantes comenzaron al igual que en el resto de las jurisdicciones a ser elegidas por el sufragio popular con la vuelta a la democracia. Respecto de la autonomía de las jurisdicciones de tercer orden, ésta ha quedado supeditada al poder político del gobernador. Dado que en los gobiernos de tercer orden (o municipios) los intendentes municipales, en su mayoría, se encuentran políticamente alineados con el ejecutivo provincial y dependen de éste para su funcionamiento. En definitiva, la descentralización en su dimensión política fortaleció el poder político del gobernador en el territorio provincial salteño.

La descentralización en su *dimensión fiscal* se concentró el manejo y administración de los recursos coparticipados desde el orden nacional en las arcas provinciales con una exigua transferencia de estos fondos hacia los gobiernos de tercer orden.¹¹ Con esto, el Estado provincial buscó enfrentar los gastos que eran transferidos desde el orden nacional y consolidar su poder en el territorio a través del manejo de la caja, lo cual, también favoreció el fortalecimiento del poder político del gobernador.

Debido al carácter autónomo de la administración provincial, este proceso también tuvo expresiones provinciales que no se originaron directamente a partir de medidas de política ejecutadas desde la órbita nacional. Precisamente, en Salta la descentralización en la administración del agua de riego a los usuarios fue una política pública que no cuenta con una relación directa con las acciones emprendidas desde el gobierno nacional. Sin embargo, se enmarca en la lógica de las reformas del Estado y en su desvinculación con los ámbitos de regulación y control.

¹¹ Efectivamente, Smulovitz y Clemente (2004: 50) afirman que: "Mientras el promedio de recursos de origen nacional que reciben las provincias es de \$ 857 [per cápita], el promedio provincial de recursos que reciben los municipios de las provincias es de \$159,9 [per cápita] la diferencia entre estos dos promedios indica que una parte significativa de los recursos que la Nación transfiere hacia las provincias es retenido en el nivel provincial."

Caracterización general del estudio de caso seleccionado

Dadas las especificidades de los sistemas de riego en general, y de nuestro estudio de caso en particular, presentamos en el apartado que sigue información que permite contextualizarlo. Inicialmente abordamos aspectos generales sobre los sistemas de riego centrandolo en la exposición en los términos y conceptos de la temática. Luego, en un segundo acápite, describimos 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.¹² 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.¹³ 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.). Están sujetas al régimen de turnos sólo las concesiones permanentes. Porque los turnos 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).¹⁴

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

¹² 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".

¹³ Utilizaremos en este texto concesiones de riego y permisos de riego como expresiones con igual significado.

¹⁴ 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.

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 adecuado desempeño de los cultivos que se desarrollan aguas abajo, con todas las consecuencias sociales y económicas que esto significa 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.¹⁵ Nuestro estudio de caso se encuentra localizado en el departamento de San Carlos y este incluye tres municipios en su interior: San Carlos, Angastaco y Animaná, cuya población es de 3.236, 2.518 y 1.454 habitantes respectivamente (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda –CNPHyV–, 2001).¹⁶

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

En el departamento de San Carlos, de acuerdo con la Secretaría de Recursos Hídricos (2008), se reconoce la existencia de diez consorcios de riego y, 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 has 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.

Nuestro estudio de caso se encuentra focalizado en el análisis de dos consorcios de riego, uno localizado al inicio de la cuenca (Angostura-Las Juntas) y otro al final (Calchaquí). Ambas organizaciones presentan diferentes características en su estructura (ver tablas 1 y 2).

¹⁵ 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 son jurisdicciones político administrativas de mayor importancia porque cuentan con autonomía en lo político, económico, financiero y administrativo (Constitución Provincial -CP- artículo 170).

¹⁶ Esta población 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%.

Tabla 1: Regantes del consorcio Calchaquí. Número y distribución de acuerdo al rango de has bajo riego. Dpto. de San Carlos, Salta (2008)

Rango de Has regadas	Regantes		Has. regadas	
	Número	%	Número	%
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.

Tabla 2: Estancias y sus respectivas has bajo riego en el consorcio Angostura-Las Juntas, Dpto. de San Carlos, Salta (2008)

Nombre de la estancia	Has bajo riego
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

Precisamente, las explotaciones agropecuarias (EAPs) 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 un caso son casi 150 mientras que en el otro son solo 4.

Los periodos en la administración del agua de riego en Salta¹⁷

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. Reconocemos 4 períodos de gestión y control del recurso, que diferenciamos según sus respectivos marcos institucionales y, en particular, según el nivel de descentralización-centralización que adquirió la administración del agua de riego.

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

Periodo I (1840-1946): La descentralización originaria

Este primer periodo esta comprendido entre 1840 (con la creación de los municipios y departamentos) y 1946 (con la implementación del primer Código de Aguas). Específicamente, entre estos años la administración del recurso estuvo a cargo del gobierno local sin intervención del Estado provincial.

En el orden 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, en los hechos, bajo el

¹⁷ Una versión de esta periodización fue presentada en Villarreal (2010)

control de los grandes finqueros, porque ellos continuaban ejerciendo, como lo hicieron históricamente, la dominación del territorio y sus recursos.¹⁸ Al mismo tiempo, esta decisión también permitió legitimar a través de ellos al Estado provincial (Ashur, 2004: 145)

El primer antecedente para la organización de un sistema de riego en la provincia fue 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 sobre el agua (*ibíd.*: 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 del recurso 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 Estado Provincial, comenzó a configurarse un interés manifiesto de parte de éste último 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 (*ibíd.* 151 y ss.).¹⁹

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, recurso decisivo para la actividad productiva de las zonas áridas, quedó durante todo el período bajo la supervisión quienes desde la colonia detentaban el poder en los ámbitos locales.

En el ámbito local

Durante este periodo comenzó la lucha por la apropiación del recurso de los pequeños productores 'de abajo' contra el poderío manifiesto de los grandes localizados aguas arriba del río Calchaquí. Debido a que este conflicto superaba las posibilidades que la jurisdicción local tenía para resolverlo, intervino el gobierno provincial y el nacional. Lo cual derivó en la construcción, en el ámbito de la cuenca, de 1775 ha de canales de riego permanentes y 6000 ha de temporarios. La puesta en funcionamiento de estas obras llevó a establecer formalmente el funcionamiento

¹⁸ 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 de administración 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 de la administración del agua de riego. Por esto, pese a la conformación del Estado provincial la administración del agua continuó siendo manejada bajo similares características.

¹⁹ Ashur (*ibíd.*) 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.

de los turnados de agua entre los productores de arriba y abajo de la cuenca del Calchaquí.

De este modo, por primera vez se conformó un mecanismo formal de administración en la distribución del agua, administrado y controlado por las autoridades locales. Asimismo, constituyó la primera regulación (desde el período colonial) al dominio de los grandes propietarios sobre el recurso.

En síntesis, con el establecimiento de un sistema formal de funcionamiento por primera vez se acordó una mejor distribución del recurso para que los pequeños productores accedan 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 del periodo anterior. Particularmente reconocemos la existencia de dos procesos convergentes. Uno, centrado en el aumento de la demanda de agua y en su mayor importancia en la órbita pública. El crecimiento de los ámbitos urbanos mostró que éste recurso ya no era de incumbencia exclusiva de los ámbitos rurales. Y el otro, refiere a la transformación que se operó, a partir de la década de 1930, en la concepción y conformación de la política pública, a partir de las propuestas keynesianas de formas de estados más intervencionistas en la política pública y en la gestión del desarrollo.²⁰ Desde entonces el Estado argentino comienza 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 la provincia de Salta pasó a ser centralizada (gestionada desde la provincia) a partir de 1946 (cuando se promulgó el primer Código de Aguas de Salta) período que se prolonga hasta 1998, cuando finalmente las nuevas prácticas neoliberales lograron la disolución de AGAS - Administración General de Aguas de Salta- empresa pública que administraba centralmente el agua y que, precisamente, había sido creada también en el año 1946. De acuerdo con estos hitos, este periodo se encuentra caracterizado por la centralización provincial en la administración del recurso comprendida entre 1946 y 1998.

En el orden 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 las aguas que no naciesen y muriesen 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: 162). Esto significó modificar el marco legal que regulaba el uso y manejo del agua, que dejó de estar en la órbita del sector privado (como lo estaba desde la Colonia) y pasó a pertenecer a la sociedad en su conjunto. Este cambio legitimó el accionar del Estado salteño como administrador de los bienes públicos del territorio provincial y, de este modo, afectó el poder que los grandes terratenientes tenían sobre el recurso.

²⁰ Este proceso fue 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.

En el mismo año que se dictó el Código (1946) se conformó AGAS cuya finalidad era concentrar el manejo del recurso en todo el territorio provincial. Ello implicaba incluir las actividades que venían siendo desarrolladas por 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 hasta 1998 porque ese año marca el desmantelamiento de AGAS y, consecuentemente el inicio de un nuevo escenario (caracterizado por una nueva descentralización en la administración del agua de riego).

En el ámbito 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, nos referimos a 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. Consideramos que esta percepción está ligada a que junto con AGAS 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, uno de los entrevistados menciona, refiriéndose a la época en que estaba AGAS:

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 (ex empleado de AGAS, 2008).

Es decir, durante este período, 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. Entendemos que esto se debió a que los regantes tenían un mayor conocimiento de sus derechos. Y ello, de algún modo, 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, observamos 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 este período a partir de 1998 porque, como ya

señalamos, este año marca el desmantelamiento de AGAS. Pero además corresponde a las conocidas como reformas neoliberales de “segunda generación” que son las que profundizaron a nivel provincial y local, la desregulación, la privatización y la descentralización de los servicios públicos.²¹

En Salta el gobierno asumió las responsabilidades que desde el orden nacional le eran transferidas (como por ejemplo el sistema de salud y educación) y aplicó también políticas neoliberales en el contexto de su autonomía de gobierno, 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 la gestión del recurso que, a su vez, aparece conformado por dos sub-periodos. Durante el primero el Estado provincial terciariza en un programa (creado como sociedad anónima) creado *ad hoc* la administración del agua de riego y en el segundo descentraliza en organizaciones de usuarios (los consorcios de riego) su gestión. 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 en cada uno de estos casos, los analizamos por separado.

Sub-periodo III.a. (1998-2002): Los inicios 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 de una instancia institucional intermedia denominada Programa de Intendencias Sociedad Anónima -PROIN SA-. Este programa tuvo por finalidad administrar el sistema de riego mientras se constituían los consorcios de regantes que finalmente se harían cargo de la administración del sistema. Económicamente su funcionamiento dependía de subvenciones que el Estado había acordado al momento de su constitución. En 2002, se disuelve PROIN S.A. un año antes de lo acordado inicialmente y con una importante deuda salarial, quedando la administración del recurso en los consorcios de regantes locales.²²

En el orden provincial

Como señalamos, el ajuste y la reducción del aparato estatal llevaron a que el gobierno provincial desmantelara AGAS y promulgara, en 1998, un nuevo Código de Aguas. Este cambio legal: (i) privatizó la administración del agua para consumo

²¹ 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 éstas se centraron en el ajuste fiscal a nivel nacional y macroeconómico, en la apertura de los mercados, en las privatizaciones de los bienes públicos y en la desregulación de las actividades económicas (todo impulsado y sostenido por la fijación del peso al dólar a través de la ley de convertibilidad -\$1 = u\$s1-). Luego en una segunda etapa, a partir de 1995 aproximadamente, con las reformas de segunda generación.

²² 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 a ser (en los casos en que los regantes no se organizaran) constituida ‘de oficio’ por el gobierno provincial.

domiciliario; y (ii) 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 por el agua, control de la contaminación del recurso, 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, esta dependencia tuvo por finalidad recopilar información sobre las actividades vinculadas con el manejo del agua en la provincia. En los hechos su nivel de actividad fue mínimo y sin ninguna presencia en el territorio debido a la ausencia de recursos y al constante deterioro en las condiciones laborales de los empleados. Ejemplifica esta situación la referencia realizada por un funcionario del Estado provincial, quien destacando la falta de acción del Estado y el rol desempeñado por los consorcios menciona que:

[...] la autoridad de aplicación, fue desmantelada... había muy poca gente [entonces, desde la Unidad de Infraestructura de la Provincia] le preguntaban al consorcio si convenía o no darle la concesión a Juan Pérez, por ejemplo. ¿Le preguntás al consorcio?! Se supone que él [refiriéndose al Estado provincial] sabe el potencial del recurso, y tiene la graduación de los recursos superficiales y subterráneos. (Ex funcionario provincial de AGAS, 2008).

Una vez disuelta AGAS, y además de la reforma en la entidad de los consorcios, se creó una instancia intermedia que preparó el escenario para que los usuarios se hicieran cargo de la administración del recurso. 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.²³ El objetivo de PROIN SA era administrar las obras de riego que habían pertenecido a AGAS hasta tanto se formaran los consorcios de regantes que iban a manejar los distintos sistemas de riego. 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 trabajadores a 105.

Los trabajadores de AGAS que no fueron despedidos mediante la opción de retiro voluntario tuvieron la opción de ser incorporados en PROIN S.A. Según se nos ha informado, estos ex empleados al aceptar continuar en sus puestos de trabajo también aceptaron canjear su indemnización por 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 del sistema de riego. La causa de esta situación fue la persistente reducción de las subvenciones del Estado (llegando a suspenderse en su totalidad desde mitad de 2001) necesarias para las inversiones y el mantenimiento del sistema.

²³ Esta empresa contaba para su funcionamiento con los recursos 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.

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

En el ámbito territorial

Para los regantes que integran la cuenca del Calchaquí 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 del agua. Precisamente, desapareció la 'cuadrilla de mantenimiento adicional del sistema de riego' 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 por los productores y sin la preparación necesaria para llevar adelante esta nueva tarea. Al respecto, actores involucrados relatan:

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. (Empleado del consorcio de riego Calchaquí, 2009)

¿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. (Miembro de la primer comisión directiva del consorcio de riego Calchaquí, 2008)

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 su reclamo, los ex empleados locales de PROIN destruyeron toda la información local existente sobre el sistema de riego (mapas catastrales y de distribución del agua, registros de turnados y permisos, expedientes de proyectos y obras realizadas, etc.). 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 la información para poner en funcionamiento el sistema de riego. 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 del sistema.

Arqueros (2007: 152) sintetiza la situación en la que se encontraba el sistema en San Carlos una vez transferido el sistema al consorcio mencionando que: "PROIN dejó la administración del sistema totalmente desmantelada, al punto que tuvieron que reconstruirse los listados y mapas de regantes. También tuvieron que rastrear el paradero de vehículos y maquinarias que eran patrimonio de los consorcios, los cuales desaparecieron y nunca se recuperaron."

A partir de la descentralización brusca se debilitó la legitimidad de la normativa de funcionamiento del sistema de irrigación local.

Este retiro del Estado no fue inicialmente reconocido por los regantes como una imposición, por el contrario fue considerada una opción adoptada por quienes integraron la comisión directiva. Al respecto, uno de los técnicos de terreno menciona:

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 gobierno se desentiende de ese tema, entonces el agua nunca le llega. Y así [la situación se transforma en] un espiral, [en el] que año a año [el productor] se va empobreciendo más, más, más... (Técnico de desarrollo rural local, 2007)

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 accionara por el derecho de los pequeños productores. Lo cual es precisamente una consecuencia de la forma desorganizada y sin asesoramiento de 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 informados sobre su nuevo rol, sólo podían quedar aún más debilitados ante este nuevo traspaso. De estas condiciones sólo los grandes productores podrían sacar ventajas y beneficios, algo que era totalmente previsible para el Estado provincial. Por lo cual también se deduce que el debilitamiento de los pequeños productores era parte de los objetivos implícitos del proceso de desmantelamiento general del sistema de riego en beneficio de los sectores sociales más poderosos de la cuenca.

Sub-periodo III.b. (2002-2008): La descentralización neoliberal

En el orden provincial

En el año 2002, PROIN SA deja de estar a cargo del manejo y administración del agua de riego. Esta pasa entonces a los consorcios de regantes conformados para tal fin, concretándose así la descentralización a los usuarios de la administración del recurso. Y en el 2008, luego del cambio de gobierno, reaparece la intervención provincial con la conformación de la Secretaría de Recursos Hídricos -SRH-.

La creación de los consorcios implicó el surgimiento de un espacio jurídico o agente intermedio entre el sector privado y el estatal. Por una parte, son entes privados sin fines de lucro constituidos por miembros usuarios del sistema de riego, que se autogobiernan sin intervención directa del Estado. Esto podría considerarse 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 desempeñando entonces 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: 100). Por esto, resulta apropiado referirse a la descentralización del recurso 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 que regule su funcionamiento. Estableciendo un paralelo con el primer periodo, se volvió a un sistema de manejo del agua similar, en el que la administración del recurso (y de algún modo su dominio) estaba en manos de quienes detentaban mayor poder económico en el territorio.

En el ámbito local

El retiro definitivo del Estado debilitó aún más los mecanismos de control en los turnados dando lugar a que los productores “de arriba” dejaran de respetarlos, generando así una reducción en el volumen de agua que llegaba al sistema de riego en San Carlos. Esto implicó recurrentes pérdidas económicas por la disminución de la superficie regada y la reducción en la previsibilidad de la cantidad de agua para el planteo productivo.²⁴ Un pequeño productor (ex empleado de PROIN S.A.) de San Carlos, refiriéndose a este periodo describe el escenario mencionando que:

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... (Pequeño productor ex empleado de PROIN S.A., 2008).

En este contexto, algunos de los grandes productores localizados aguas arriba han encontrado un escenario propicio para expresar libremente su poder desconociendo los derechos de los productores emplazados 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. Estos, sin los conocimientos necesarios, sin información y sin respaldo institucional, deben negociar el destome en una situación altamente desventajosa, porque se enfrentan al poder de los grandes productores, sostenido en su mayor capacidad y capital económico, social, político e institucional. El ex presidente del consorcio de riego Calchaquí expresa este escenario al mencionar:

²⁴ 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 con que dispondrán en época de estiaje por estar esto supeditado a la “generosidad” de los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas.

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... (ex integrante de la Comisión Directiva del consorcio de riego Calchaquí, 2008)

En definitiva, en la cuenca del río Calchaquí y al contrario de lo que “teóricamente” se supone, 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 y con ellas avanzaron diversas formas de abusos del poder y las desigualdades sociales preexistentes desde la colonia.

Periodo IV (2008 y continúa): Administración descentralizada con control provincial

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, favorecidas por un contexto de crecimiento económico sostenido.

El período que ahora nos ocupa 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 asume como gobernador Juan Manuel Urtubey (2008). Junto con el cambio en la gestión de gobierno se da una modificación en la política pública provincial, que hasta entonces estuvo asociada al modelo neoliberal.

En este contexto se genera un nuevo escenario en la política de gestión del agua de riego en la provincia, en el que reaparecen los órganos de gobierno en el territorio pero sin modificar las estructuras institucionales del periodo anterior. Es decir, el Estado provincial vuelve a desempeñar un rol en la gestión del agua pero éste no se encuentra claramente definido aún debido a que los consorcios de regantes continúan siendo los entes a cargo de la administración del agua.

En el orden 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 tienen la posibilidad de acudir en búsqueda de información y presentación de demandas. De este modo, un nuevo actor comenzó a ocupar el rol de mediador en el escenario de las disputas en torno al agua de riego. Un funcionario de esta dependencia refiriéndose a 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 quedarse con recursos. Para manejar los recursos, no quedárselos, para manejar los recursos a

voluntad de otra manera. Tiene que existir siempre una autoridad de aplicación porque sino... [...] si no existiera la Secretaría el caos sería total. (Ex empleado de AGAS y funcionario de la SRH, 2009)

Desde otra perspectiva de análisis, esta reaparición de los organismos de control provincial, como agentes de intervención, tiene que ver con una nueva concepción del Estado que se va modelando y parece emerger luego de los '90. Específicamente, para el caso del agua de riego, tiene un sentido distinto y desempeña otro rol. El Estado, a través de la SRH, actúa en este periodo como: a) mediador ante la aparición de conflictos por el recurso; b) generador de información; y c) gestor de proyectos y recursos.

En el ámbito local

La SRH ha comenzado 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 la independencia de los consorcios no ha sido modificada: se mantienen las características existentes desde el periodo anterior. Pero también porque los regantes de los consorcios identifican a esta institución con AGAS y con el periodo de mayor intervención estatal en el territorio. Esto se debe a que los que desempeñan tareas en la SRH han formado parte en el pasado de AGAS y mantienen un discurso similar al utilizado en aquel periodo. Por ejemplo, un alto funcionario de la SRH 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 (Ex empleado de AGAS y funcionario de la SRH, 2009).

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 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. Al respecto, uno de los integrantes del consorcio menciona: "la autoridad de aplicación [...] está ausente [...] Mucho más ausente que en los otros tiempos en que estaba otro gobierno... lo único que saben es mandar y exigir papeles, papeles y papeles." (2009).

En definitiva, esta "nueva figura" del Estado también se la ve como una instancia de "burocratización", que no tiene por finalidad enfrentar las desigualdades o el poder, más bien su accionar pareciera dirigirse 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 intentado instrumentar 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 nos lleva a cuestionar las

características de los cambios alcanzados a casi 200 años de la época 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 el segundo periodo, en el que identificamos 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 nos lleva a preguntarnos: ¿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 se logra modificar la estructura de poder, ni de desigualdad existente históricamente en el territorio. Y respecto de la descentralización, observamos que ésta habilitó la concentración irrestricta del poder y de los recursos y mantuvo, e incluso aumentó, la histórica desigualdad social y económica existente en el territorio.

Bibliografía

Arqueros, X. (2007), "Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta", en Manzanal, M.; Arzeno M. y Nussbaumer B. (comp.), *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos. Entre la cooperación y el conflicto*, CICCUS, Buenos Aires, pp. 135-167.

Ashur Mas, D (2004), "Salta. La institucionalización del agua", en Hoops, T. y Ashur E (comp.), *La crisis del agua en Salta. Entre la sequía y la inundación*, Center for Latin American and Caribbean studies, Universidad Estatal de Michigan y Fundación CAPACIT AR, pp. 127-188.

Boisier, S. (2004) "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente" en *Revista Eure* (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. y Devoto F. (2002) "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*, 17 de junio, Toronto, Canadá.

Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) (2004) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires, Argentina. 178 pag.

De Mattos, C. (1989) "La descentralización ¿una panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" en Laurelli Elsa y Alejandro Rofman (comp.) *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires, Argentina. ED. CEUR. pp. 335-365.

Dean, O. (2008), *Diagnóstico hidrológico e hidrogeológico y caracterización de los sistemas de riego de la provincia de Salta*, FUNDESNOA, Mimeo.

Duchacek, I. (1986) "Mapas territoriales del poder: descentralización" en Duchacek, I.: *Mapas territoriales del poder*, Boulder- West View 3, chapter 3, s/d.

Falleti, T. G (2006) "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada" en *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 183 (octubre-diciembre).

Falleti, Tulia G (2004) "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*. ISBN 987-98033-8-8 IIED, Buenos Aires. pp. 7-38

González Villar, C. (2004) *Descentralización y reforma política estatal en América Latina*. Editorial Universitaria de Misiones, UNAM, Posadas.

Llinás, P. (2003). *Provincia de Salta (versión definitiva)*. Informe jurisdiccional N°7 del Proyecto Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias Argentinas. 18 de septiembre de 2006 <http://www.cippeec.org/espanol/biblioteca/>

Lopes de Souza, M. (1995). "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento" en de Castro, I.; da Costa Gómez, P. y Lobato Correa, R. *Geografía: conceitos e temas*. Río de Janeiro, Bertrand Edit.

Manzanal M. y Arzeno M. (2010) "Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual" en *GEOUSP, Espaço e Tempo*. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad de San Pablo, Brasil (artículo enviado).

Manzanal, M. (2007) "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*, Universidad Nacional de Colombia, GTZ, USAID, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, Bogotá, Bogotá. 239-317 pp.

Mata de López, S. E. (2005). *Tierra y poder en Salta. El noroeste argentino en vísperas de la independencia*, CEPHIA, Universidad Nacional de Salta, 362 pág.

Provincia de Salta (1998) Código de Aguas

Prud'homme, R. (1994): "On the Dangers of Decentralization". Policy Research, Working Paper 1252, World Bank, Wash, DC.

Smulovitz, C. y Clemente, A (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina" en Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14ª ed., IIED, Buenos Aires. pp 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*. Ediciones CICCUS, Buenos Aires. P. 175-196.