

Problemas actuales del agro argentino

Pedro Tsakoumagkos (coordinador)

Autores: Susana Audero, Eduardo Azcuy Ameghino, María Sol Carrillo, Diego Fernández, Ariel García, Cecilia Gárgano, Carlos León, Flora Losada, Agustín Mario, Gabriela Martínez Dougnac, Francisco Monterrubianesi, Guillermo Neiman, José Pierri, Guido Prividera, Susana Soverna, Daniel Slutzky, María Isabel Tort, Pedro Tsakoumagkos, Federico Villarreal



Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Decana
Graciela Morgade

Vicedecano
Américo Cristófalo

Secretario General
Jorge Gugliotta

Secretaria Académica
Sofía Thisted

**Secretaria de Hacienda
y Administración**
Marcela Lamelza

**Secretaria de Extensión
Universitaria y Bienestar
Estudiantil**
Ivanna Petz

Secretaria de Investigación
Cecilia Pérez de Micou

Secretario de Posgrado
Alberto Damiani

Subsecretaria de Bibliotecas
María Rosa Mostaccio

**Subsecretario
de Transferencia
y Desarrollo**
Alejandro Valitutti

**Subsecretaria
de Relaciones
Institucionales
e Internacionales**
Silvana Campanini

**Subsecretario
de Publicaciones**
Matías Cordo

Consejo Editor
Virginia Manzano, Flora
Hilert; Carlos Topuzian,
María Marta García Negroni |
Fernando Rodríguez, Gustavo
Daujotas; Hernán Inverso, Raúl
Illescas | Matías Verdecchia,
Jimena Pautasso; Grisel Azcuy,
Silvia Gattafoni | Rosa Gómez,
Rosa Graciela Palmas | Sergio
Castelo, Ayelén Suárez

Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Colección Puentes

Imagen de tapa: Autor, *Título* (Año), *técnica/materiales*,
medidas. *Locación*, *Ciudad*.

ISBN 978-987-4019-11-0

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA) 2016

Subsecretaría de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 4432-0606 int. 167 - info.publicaciones@filo.uba.ar

www.filo.uba.ar

Problemas actuales del agro argentino / Susana Audero ... [et al.] ;
coordinación general de Pedro Tsakoumagkos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma
de Buenos Aires : Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de
Buenos Aires, 2016.
496 p. ; 20 x 14 cm. - (Puentes)

ISBN 978-987-4019-11-0

1. Economía Agraria. 2. Política Agropecuaria. I. Audero, Susana
II. Tsakoumagkos, Pedro, coord
CDD 338.1

Índice

Presentación 9
Flora B. Losada

Introducción 15
Pedro Tsakoumagkos

Primera parte. Actores sociales

Agricultura familiar: una introducción
al abordaje de su problemática 31
María Isabel Tort y Guido Prividera

Concentración económica y cuestión agraria en el agro
pampeano del siglo XXI (contribución para la discusión) 81
Eduardo Azcuy Ameghino

Apuntes sobre la concentración de la tierra en la Argentina:
entre la apropiación terrateniente y la expansión del capital,
una historia de despojos y disputas* 103
Gabriela Martínez Dougnac

| | |
|--|-----|
| La agricultura pampeana y su proceso de concentración económica. De los 90 al presente <i>Diego Ariel Fernández</i> | 127 |
| El empleo asalariado en el campo: estructura, informalidad e ingresos <i>Guillermo Neiman</i> | 153 |
| Ingreso y empleo en el sector agropecuario (2004-2013) <i>Agustín Mario</i> | 181 |
| Situación y perspectiva de las entidades agropecuarias tradicionales <i>Francisco Monterrubianesi</i> | 195 |
| Las organizaciones de la Agricultura Familiar: antecedentes; creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar y de la Federación Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar <i>María Sol Carrillo</i> | 213 |

Segunda parte. Procesos agrarios

| | |
|--|-----|
| Influencia externa y del Estado sobre la agriculturización y el «boom sojero» (más allá de empresas y productores schumpeterianos) <i>José Pierri</i> | 235 |
| Nuevo capitalismo agrario en las regiones extra pampeanas de la Argentina <i>Daniel Slutzky</i> | 287 |
| Economías regionales: consideraciones para su abordaje a partir de las experiencias de intervención pública a principios de siglo XXI <i>Ariel García</i> | 313 |
| Acceso al conocimiento y a las semillas: dinámicas de producción y apropiación <i>Cecilia Gárgano</i> | 353 |

| | |
|--|-----|
| La cuestión tecnológica <i>Carlos León</i> | 365 |
| La cuestión tecnológica en relación a las diversas formas de pequeña producción agropecuaria en la Argentina <i>Pedro Tsakoumagkos y Susana Audero</i> | 381 |
| Políticas de estado hacia el sector agropecuario <i>Carlos León</i> | 407 |
| Políticas de desarrollo rural en Argentina <i>Susana Soverna</i> | 435 |
| Política pública y territorio en un ámbito rural. Un abordaje a través de las relaciones de poder <i>Federico Villarreal</i> | 463 |
| Los autores | 483 |

Política pública y territorio en un ámbito rural

Un abordaje a través de las relaciones de poder*

Federico Villarreal

La política pública y el territorio han sido discutidos y problematizados desde diferentes campos disciplinares. En este trabajo, nos interesa avanzar en la vinculación que se da entre ambos mediante un abordaje a través de las relaciones de poder. El objetivo de este capítulo es presentar una discusión sobre la definición de política pública y territorio a través de las relaciones de poder, y analizar desde esta perspectiva lo ocurrido en Salta en una reunión entre regantes en conflicto convocada y mediada por funcionarios de la administración pública de la provincia de Salta.

Optamos por organizar este capítulo en dos secciones generales. La primera es teórica, y en ella se presenta una síntesis conceptual. Consideramos esto importante porque da cuenta de la posición desde la cual abordamos el análisis de los fenómenos sociales, algo que no siempre se muestra explícitamente tanto en artículos de tipo académico como en documentos de política. La segunda sección es de carácter empírico y referencial, y tiene por finalidad abordar,

* Este artículo se enmarca en el contexto del proyecto: «Agricultura familiar y soberanía alimentaria. ¿Oportunidades y desafíos para el desarrollo territorial? Estudios de caso en provincias argentinas», dirigido por Mabel Manzanal, con financiamiento de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT 2011-2014, F154) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (PICT 2011-0836).

desde los conceptos previamente desarrollados, el análisis de una reunión de regantes que disputan la apropiación ilegítima del agua por parte de productores más grandes. Finalmente, aportamos unas breves reflexiones generales e interrogantes que intentan cuestionar las afirmaciones que habitualmente se construyen como parte de los discursos de verdad y problematizar «lo estructural», que suele alegarse como falencias de las políticas de desarrollo para alcanzar una mayor igualdad económica y social.

Nuestra perspectiva teórica

Territorio, política pública y desarrollo son tres conceptos que habitualmente componen el discurso de actores que desempeñan diferentes roles. Precisamente, es habitual encontrar estos conceptos tanto en documentos y discursos políticos, como así también en documentos académicos y de otra índole. Si bien esto es habitual, no siempre está claro qué se entiende por cada uno de ellos y, por esto, el mensaje que se intenta transmitir resulta poco claro, o lo que es lo mismo, quien lo enuncia o escribe transmite una idea que quien recibe puede interpretar de un modo muy diferente. Esta imprecisión del mensaje en algunos casos puede resultar involuntaria, mientras que en otros es claramente intencional, porque en la construcción del significado de este tipo de conceptos se oculta poder y la confusión resulta en una estrategia de quienes lo detentan para continuar ejerciéndolo.

Territorio

En lo general, asumimos el *territorio* como una construcción social compleja que refiere a un ámbito espacialmente

localizado. La discusión en torno a su definición se inicia en la geografía con el aporte de otras disciplinas (economía, sociología, antropología, ciencia política, etc.) conjuntamente con el reconocimiento e inclusión de procesos que ocurren en «lo local» y en «lo global» (Haesbaert, 2004).

Berdegú, Bebingotng y Escobal (2014: 2) proponen el territorio como un espacio con identidad socialmente construido sobre el cual se ejerce algún tipo de autoridad haciendo referencia a los diferentes órdenes de gobierno (Schejman y Berdegú, 2004; Agnew, 2005). Aclaran sobre esta definición que: i) la identidad construida resulta de la interacción de una amplia diversidad de factores, entre los que mencionan historia, etnicidad, condiciones biofísicas, infraestructura y conflictos sociales, entre otras; y ii) que se comparte una identidad social, lo que no implica la existencia de una identidad homogénea sobre los factores mencionados. Esta forma de asumir el territorio ha tenido una significativa influencia en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo territorial rural (DTR) que han promovido organismos internacionales en América Latina desde el 2004 (Lattuada, 2014).

Desde otra perspectiva, si bien se reconoce que el territorio resulta de las relaciones sociales que se dan entre quienes habitan un determinado espacio, el foco se hace sobre el poder que se ejerce a través de esas relaciones sociales. Por esto, se propone que para entender el territorio y sus dinámicas, se debe partir de reconocer y analizar el poder que se da a través de las relaciones sociales que tienen lugar en un espacio geográfico específico. Porque, como afirma Manzanal:

Quando se busca explicar las causas que llevan a la producción de diferentes formaciones espaciales, o encontrar las razones de esa «producción social del espacio», aparece otra mirada que avanza hacia niveles

de indagación de mayor profundidad y abstracción, internándose en las razones más ocultas e invisibles. Es entonces que el territorio aparece asociado con el ejercicio del poder (2007: 33).

Desde esta perspectiva se busca entender los procesos sociales que originan la configuración del territorio avanzando sobre las visiones centradas solo en la descripción de lo que hay y dónde se ubica, o en aquellas que lo consideran como un ámbito carente de dinámica propia, pasivo frente a la ocurrencia de procesos sociales que lo exceden y sin conflictos entre los actores sociales que lo conforman. Precisamente, pensar al territorio como un espacio en el que sus habitantes tienen una «identidad propia», aunque esta reconozca la heterogeneidad de los grupos que integran el espacio, los aísla de las luchas comunes presentes en distintos territorios, por ejemplo, contra la desigual distribución de la riqueza, el uso de agrotóxicos y/o la expulsión de los pequeños agricultores familiares por el avance del agronegocio. Este tipo de luchas se generan en el ámbito territorial, pero requieren visibilidad y conectividad con otros actores extraterritoriales que le dan fuerza, argumentos y estrategias para enfrentar a quienes ejercen el poder dominante en el territorio. Por esto, coincidimos con Manzanal (2014: 32) en que si no se incorpora el análisis del *poder* en el estudio del territorio se presenta una importante falencia comprensiva. Esta falta limita las posibilidades de elaborar una opción capaz de resolver la persistencia de la desigualdad, o lo que es lo mismo, las permanentes «limitantes estructurales» que al parecer la política pública de desarrollo rural no estaría logrando abordar.

Precisando la definición propuesta al principio de este acápite asumimos al territorio como un espacio «definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder» (Lopes

de Souza, 1995: 78-79) Consideramos que lo que realmente interesa una vez que se asume que el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder es saber: «¿quién domina o influencia en ese espacio, y cómo?» (Lopes de Souza, 1995). Y de esta manera contribuir al conocimiento de su formación y dinámica, a la vez que avanzar en el conocimiento de qué actores intervienen y cómo lo hacen en la construcción de las políticas públicas en general, y en las vinculadas al desarrollo en particular.

Política pública y desarrollo rural

Al territorio llegan, se diseñan, se adaptan e implementan políticas públicas en general y de desarrollo rural, en particular. Habitualmente, y con diferentes intereses, su significado es simplificado y generalizado vaciando el concepto de toda capacidad heurística al argumentar, por ejemplo, que las políticas son el resultado de procesos sociales que procuran transformaciones en los procesos históricos y territoriales. Desde esta concepción, se objetiva al Estado en sus instituciones desconociendo la complejidad de relaciones e intereses que lo constituyen, complejidad que le es característica y, a su vez, se desconoce deliberadamente las discusiones existentes tanto desde la ciencia política, como desde la sociología, la antropología y la filosofía, en torno al estado y la política pública. Más aún, este tipo de consideraciones implica desconocer los intereses que se disputan y ponen en juego en el diseño e implementación de las políticas públicas. Se omiten de esta manera las implicancias de las acciones estatales en la reproducción de las relaciones de poder que conforman el territorio.

En nuestro caso, asumimos que la existencia de una *política pública* refiere a un problema que ha cobrado suficiente

entidad como para convertirse en *cuestión* (es decir que concite atención, interés o movilización) sobre la cual el Estado, a través de una o más de las instituciones que lo componen, toma una posición (Oszlak y O'Donnell, 1981:13) y lleva adelante, o no, acciones (programas, leyes, proyectos o instruya a ciertos agentes para que realicen actividades al respecto, entre otras opciones de acción pública).¹ El problema al que refiere la política pública no se define de forma aislada sino que se inscribe en una red de situaciones problemáticas que mantienen continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc. Por esto, se reconoce una disputa por su definición y por la determinación de las causas, por la asignación de responsabilidades en su formación, por la atribución de competencias en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención (Grassi, 2003: 10). En torno a estos aspectos se discute, se publica, se crean especializaciones y cuerpos burocráticos que el Estado oficializa y en muchos casos llega a institucionalizar en Secretarías, Institutos, Agencias, Planes, etc. El campo político y el de los expertos (o técnicos) son por excelencia campos de definición de problemas que finalmente constituyen las *cuestiones* de la política pública (*ibidem*).

Consideramos a una política pública o estatal como el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en

1 Consideramos que el Estado es, en su concepción más general y abstracta, el garante de las relaciones de producción capitalistas en el territorio a partir del diseño, administración y ejecución de políticas públicas. A pesar de esto, como la direccionalidad de estas políticas se define en el proceso social orientado según las relaciones de poder entre los actores sociales, muchas veces las políticas públicas pueden intentar mitigar desigualdades e inequidades propias e inexorables del capitalismo. Si bien se reconoce la existencia de una cierta autonomía en el accionar de las elites gubernamentales, los resultados en torno a un mayor nivel de igualdad y desarrollo han sido acotados, ya que raras veces suelen estar dirigidas (en su accionar e implementación) a modificar las relaciones de poder que perpetúan al sistema (Mann, 1990, Pulantzas, 1969).

relación con una *cuestión* socialmente problematizada que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1995: 112-113). A su vez, la política pública representa solo una parte —relevante— de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto de la *cuestión* (Thwaites Rey, 2005: 7). Precisamente, las políticas públicas no constituyen un «instrumento» del Estado, sino que se comprenden como parte de un equilibrio inestable, resultado de pugnas entre diferentes actores que responden a una *cuestión* en un momento de la coyuntura (Brand, 2011: 150). Porque en definitiva, la política pública representa el resultado de luchas de poder que se dan tanto al interior de las tradicionales estructuras institucionales del estado como fuera de estas. Por esto asumimos que en cada política pública particular pueden identificarse tendencias a la producción de cambios sociales, a la reproducción de estructuras o a situaciones ambiguas y contradictorias entre ambas.

Identificar la existencia de intereses contrapuestos y luchas de poder en la política pública implica reconocer que sus posibilidades de modificar las reglas fundamentales que regulan y dirigen las dinámicas de la estructura social, o en otros términos, cambiar la distribución del poder dentro de la sociedad civil, son limitadas. Salvo en los casos en que cuenten con el respaldo y seguimiento de movimientos sociales de significativas dimensiones (Lander, 2011; Mann, 1991; Poulantzas, 1969).

El ejercicio del poder a través de la política pública presenta diferentes estrategias que buscan establecer formas de concebir y entender las relaciones sociales en general. Porque estas reflejan una manera de pensar sobre el mundo

y cómo actuar sobre él, contienen modelos implícitos y explícitos de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros (Shore, 2010: 31). Entendemos entonces que las políticas públicas colaboran en la reproducción de las estructuras sociales de dominación cuando refuerzan la asignación de un determinado rol a un actor social promoviendo su subordinación, por ejemplo, a la lógica del sistema capitalista.² O en otros términos, obstaculizando que los actores vulnerables puedan lograr una mayor autonomía.

Las políticas públicas, entonces, pueden tomar y fortalecer o debilitar el rol asignado a un determinado actor social a partir de la definición de los sujetos de política y de las acciones que se plantean.

En cuanto al término-concepto de desarrollo, la discusión en torno este concepto surge a partir de la Segunda Guerra Mundial y desde entonces ha sido el supuesto objetivo manifiesto de diversas políticas públicas (Mananzal, 2010: 25). Desde aquel momento, y con mayor énfasis a partir de la aparición de posiciones críticas a mediados de los 60, este término-concepto es sometido a los más variados usos teóricos. Se le han asociado diversos calificativos (como socioeconómico, sustentable, humano, endógeno, local, territorial, etc.); se lo ha ligado al crecimiento o a la distribución; pero, especialmente, ha sido el objeto preferido de la

2 Entendemos el rol como conjunto de conductas prescriptas, recomendadas, para los ocupantes de una determinada posición y que son concebidos como bloques de construcción de la vida colectiva y como conceptos que vinculan el mundo simbólico de la cultura con las estructuras sociales reales (Portes 2006: 20). Se construyen a partir de un conjunto de normas que indican los comportamientos esperados de acuerdo con relaciones típicas que cada individuo o actor social asume de acuerdo al interlocutor o institución social con la que interactúa (Gamba, 2008: 624). El rol de los actores se materializa a través de acciones, actitudes y comportamientos que, en definitiva, resultan de una permanente y por lo general silenciosa lucha entre la resistencia y lo que se busca imponer desde el poder dominante.

política y de los políticos (Manzanal, 2010: 25). El desarrollo rural representa un calificativo más y tiene sus primeros antecedentes en Argentina en 1976, pero en lo institucional, profesional, programático y político cobra relevancia a partir de la década de 1990 con la consolidación del modelo neoliberal durante el periodo democrático (Manzanal, 2000; Lattuada, 2014). Existen investigaciones que analizan estos planes y programas de desarrollo rural implementados en el país y la evolución institucional, política e incluso académica de las cuestiones involucradas (Manzanal y Schneider, 2011; Romero, 2012; Manzanal, 2000; Lattuada, 2014). Dado el espacio y el objetivo de este capítulo, nos interesa aquí destacar el carácter contradictorio del desarrollo y de gran parte de las políticas públicas que, invocando la búsqueda de la igualdad y la inclusión, raras veces avanzan sobre las casusas estructurales que originan estas inequidades.

Un conflicto, una reunión y una política territorial

A continuación, se desarrolla el caso de una reunión entre regantes en conflicto mediada por funcionarios de una dependencia del gobierno provincial salteño. Esta reunión fue parte de uno de los viajes de campo incluidos en una investigación mayor centrada en el conflicto entre dos consorcios de regantes que toman agua del río Calchaquí en la sección de la cuenca que recorre el departamento de San Carlos, en Salta. Este conflicto data de al menos 100 años, y su análisis y vinculación con el accionar del Estado al respecto se analiza en otros trabajos (Villarreal, 2011; Villarreal y Manzanal, 2011). El caso particular de esta reunión evidencia situaciones que dan cuenta de las características que adquiere el ejercicio del poder y cómo a través de él se

ejerce influencia en el accionar de los actores, las decisiones de política y la producción del territorio.

A partir de la descripción de la reunión de regantes, buscamos aportar ejemplos del abordaje teórico propuesto, contribuir al análisis de la política pública en general y del desarrollo rural en particular, y el territorio desde la perspectiva de las relaciones de poder. Confiamos, por la experiencia de su exposición en distintos cursos de grado y posgrado (y particularmente en el seminario que ha dado origen a esta publicación) que este ejemplo colabore a la comprensión de las características que adquiere el ejercicio del poder y los mecanismos de dominación.

El abordaje desde esta perspectiva de un caso específico coincide con la propuesta de Manzanal (2014: 29) quien referenciando a Foucault sostiene que «resulta más revelador encarar el análisis del poder por las modalidades directamente expresadas por los individuos en sus lugares, sus ámbitos de cotidianidad, que enfocarlo ‘por el lado del edificio jurídico de la soberanía, por el lado de los aparatos de Estado y las ideologías que lo acompañan».

Contexto y antecedentes de la reunión

En el departamento de San Carlos, en los Valles Calchaquíes salteños, en una zona de pequeños productores, opera el consorcio de riego de Calchaquí. Los productores que integran esta organización están localizados «aguas abajo» en la cuenca del río Calchaquí y requieren del agua de riego para su subsistencia. Es por eso que cualquier reducción en el volumen de este recurso durante las épocas de estiaje representa una significativa pérdida de la producción anual, con gravísimas consecuencias para la economía doméstica. En este contexto, un consorcio de

grandes productores ubicados río arriba (en el municipio de Angastaco) viene haciendo históricamente un uso depredatorio del agua que a los «de abajo» les falta, comprometiendo la subsistencia de los pequeños productores y aumentando así la desigualdad entre unos y otros (Manzanal, *et. al.*, 2011).³

Esta disputa por el agua tiene un origen remoto. Ya aparece con la conformación de los sistemas de riego en el área (década de 1910) y ha continuado hasta la actualidad, con períodos de intermitencia entre la intervención y el retiro del Estado (Villarreal y Manzanal, 2011; Villarreal, 2014). Entre 1998 y 2008 se identificó un período de ausencia de mecanismos de control y de instituciones a las cuales los pequeños productores pudiesen recurrir ante los abusos de los grandes productores. Durante aquel lapso de tiempo se tornaron más visibles las diferentes estrategias de apropiación del agua de riego por parte de los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas, ubicado río arriba. El retiro del Estado favoreció la apropiación del recurso por parte de los productores «de arriba», debido a que los controles se debilitaron y no se daba una instancia organizacional o institucional capaz de hacer valer los derechos de los pequeños regantes del consorcio Calchaquí. En 2008, el Estado reapareció en el territorio al (re)crearse una entidad provincial con injerencia en el funcionamiento de los sistemas de riego: la Secretaría de Recursos Hídricos (SRH).

Esta nueva institución gubernamental habría intentado mediar en el conflicto entre los productores del consorcio

3 Los propietarios del Consorcio Angostura-Las Juntas son cuatro: familia Rodó (estancia La Angostura, con 309 hectáreas/riego), familias Miralpey y Viñuales (estancia La Cabaña, 125 hectáreas/riego), familia Miralpey (estancia El Carmen, 220 hectáreas/riego) y un banco (estancia La Arcadia, 283 hectáreas/riego). El consorcio de riego Calchaquí, en cambio, cuenta con 148 regantes de los cuales 97 (65 %) riega de manera permanente menos de 10 hectáreas y solo 9 (6 %) entre 40 y 60 hectáreas.

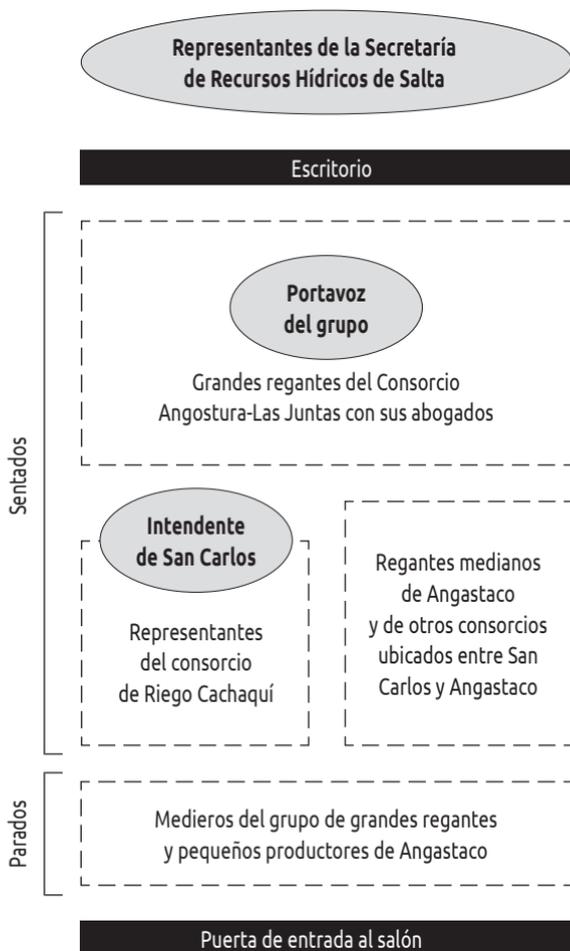
Calchaquí y Angostura-Las Juntas cuando el 23 de septiembre de 2008 organiza una reunión entre las partes involucradas en la disputa. Es precisamente en este evento, que implicó la asistencia de los actores involucrados en el conflicto, donde identificamos ejemplos de ejercicio del poder, de formas de dominación y su influencia en la producción del territorio y la definición de la política pública en torno a esta cuestión.

La reunión

El encuentro fue convocado por el intendente del municipio de San Carlos, donde está localizado el consorcio de riego Calchaquí, sin embargo, tuvo lugar a 60 km de allí, en la localidad cabecera del municipio de Angastaco, donde residen los cuatro grandes productores que integran el consorcio Angostura-Las Juntas. Debido a que tuvieron que trasladarse hasta este lugar asumiendo costos y tiempo, participaron de la reunión un grupo reducido de representantes de los pequeños productores del consorcio.

La cita tuvo lugar en el Salón Municipal de Angastaco a las 18:00 hs. Asistieron aproximadamente 60 personas, entre los que se encontraban: 3 de los 4 grandes productores del Consorcio Angostura-Las Juntas acompañados por dos abogados; funcionarios de la SRH, representantes de gobierno y del consorcio de riego Calchaquí. También asistieron pobladores locales y medieros que habitan en las propiedades de los grandes productores. El salón estaba completo y estuvieron presentes los actores involucrados, los representantes del Estado (funcionarios de la SRH, intendentes y legisladores departamentales) y también asistentes locales que fortalecían la condición de «locales» de los grandes productores.

Figura 1. Distribución de los asistentes a la reunión del 23 de septiembre de 2008 convocada por la SRH entre regantes del consorcio de riego Calchaquí y del Consorcio Angostura-Las Juntas para resolver los destomes en época de estiaje



Fuente: elaboración propia.

Al arribar al salón no había ningún tipo de distribución asignada para los asistentes. Cada uno de los grupos se localizó de acuerdo al esquema que se presenta en la figura 1. Allí se observa que los grandes productores (junto a los abogados que los acompañaban) se ubicaron frente a los representantes de la SRH y uno de ellos, con voz fuerte y de manera imperativa, era el portavoz del grupo y quien dialogaba directamente con los funcionarios de la SRH que se encontraban al otro lado del escritorio. Este grupo de «grandes productores» se diferenciaba claramente del resto de los asistentes por su vestimenta, manejo del lenguaje e información, formas de expresión, vehículos en los que arribaron al evento, y otra serie de elementos que daban cuenta de su capital simbólico y económico.⁴

Detrás de ellos, y a la izquierda, se sentaron los principales damnificados en el conflicto, a su lado otros regantes de la cuenca que no tenían vínculos directos con el conflicto, pero por tomar agua para riego entre ambos consorcios fueron invitados a la reunión por los integrantes de la SRH. Al fondo del salón, de pie, se encontraba un grupo de unos 30 pequeños productores de Angastaco y medieros que habitan y trabajan en las grandes haciendas que integran el consorcio Angostura-Las Juntas.

El portavoz de los grandes productores fue quien inició el diálogo, abordando a los representantes de la SRH con la pregunta: «Díganos para que nos citaron aquí». Desde ese momento y por aproximadamente media hora la reunión fue una discusión entre los representantes de la SRH y él. Su argumento giraba en torno a que la falta de agua río abajo se resolvía con políticas de infraestructura que redujeran la evaporación y el escurrimiento del agua, además

4 El portavoz del grupo utilizó un estilo habitualmente «chistoso» basado en permanentes humoradas que eran festejadas por los asistentes ubicados de pie al fondo del salón. Su tono de voz fue imponente, buscando que sus palabras y decisiones no fueran cuestionadas.

de acciones que promovieran un manejo y administración más eficiente del recurso por parte de los pequeños productores. En otros términos, se sostenía que el problema era de infraestructura y tecnológico y que por lo tanto debía resolverse a partir de la implementación de acciones de gobierno en este sentido. Frente a este argumento, los funcionarios de la SRH mencionaron que la reunión se había convocado a pedido del intendente de San Carlos y que por Ley debían destomar ante la falta de agua en la época de estiaje.⁵ Los grandes productores desestimaron la intervención de la SRH mencionando que el acuerdo debería hacerse entre los consorcios sin la participación del Estado, tal como supuestamente se había venido haciendo desde 1998.⁶ Frente a este intercambio, el resto de los asistentes se mantuvo en silencio, incluso los pequeños productores del consorcio de riego Calchaquí permanecieron callados frente a las exigencias de los grandes productores a que fueran ellos quienes respondieran a sus preguntas y argumentos.

Finalmente, por iniciativa de los funcionarios y pese a la resistencia de los grandes productores, se llegó a la firma de un acuerdo. Si bien legalmente los grandes productores debían hacer destomes totales (es decir, cerrar sus compuertas para dejar pasar el agua) durante 7 días, se acordó que harían medio destome y solo accedieron a un destome total cuando el nivel de agua fuese muy bajo (inferior a 200 lts/seg). Los

5 «Destomes» es un término utilizado localmente y refiere a «no captar» 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 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.

6 En este año se modificó el Código de Aguas de Salta, se transfirió a los regantes la administración del agua de riego para lo cual se debieron conformar consorcios, y se disolvió la Administración General de Aguas de Salta (agas) que había administrado el agua de riego provincial con poder de policía desde 1946 (Villarreal, 2011).

pequeños productores del consorcio Calchaquí se mostraban conformes de lo que se había logrado, porque si bien esto no significaba el reconocimiento de la totalidad de sus derechos, mostraba un avance en este sentido.

El destino de lo acordado

El acuerdo, al poco tiempo, quedó sin efecto. El cuarto gran productor que estuvo ausente en la reunión, cuando se le notificó de lo acordado se mostró en desacuerdo por escrito, se presentó también en las oficinas de la SRH en Salta para manifestar su reclamo directamente ante las autoridades de la dependencia. Esta acción invalidó lo acordado porque pese a que los otros tres regantes habrían firmado el documento, si el acuerdo no es refrendado en conformidad por todos, carece de validez.

Así fue como, pese al reclamo por parte de los pequeños regantes del Consorcio de riego Calchaquí, el apoyo político local y de la SRH, la situación de injusticia se mantuvo inalterada.

Reflexiones a modo de cierre

El agua de riego es de vital importancia en las zonas áridas. Particularmente en el ejemplo descrito, la apropiación de este recurso constituye una «cuestión» socialmente problematizada que exigió la intervención del Estado a través de una política pública. Si bien el análisis de esta política involucra acciones de mayor alcance territorial y temporal, el caso particular de la reunión entre los regantes evidencia los intereses, las estrategias y el ejercicio del poder en la definición de la política.

Precisamente, los argumentos inicialmente propuestos por los grandes productores giraron en torno a la implementación de medidas relacionadas con obras de infraestructura (mejoras en los canales o represas) o del tipo tecnológicas (vinculadas a reducir las ineficiencias de los pequeños productores en el uso del agua). Estas propuestas, si bien pueden resultar pertinentes para mejorar el uso del agua, no avanzan sobre las causas estructurales de la cuestión habilitando la continuidad en la apropiación del recurso incrementando aún más la desigualdad. En otros términos, se resolvían problemas superficiales, pero no las causas estructurales y en este tipo de argumentos la apropiación ilegítima del recurso de los grandes productores, en absoluta coherencia con sus intereses particulares, no constituye un elemento en la definición de la «cuestión» a ser resuelta por la política pública.

Esto pone de relieve la importancia que tiene la definición de la cuestión a resolver por la política pública y además visibiliza los intereses en juego. Precisamente, como menciona Grassi (2003: 10), la definición de los problemas a los que se orientan las políticas públicas no se resuelve aisladamente, resulta de una disputa que luego tiene su correlato en la determinación de sus causas, responsabilidades, posibles soluciones y alcances de intervención (Grassi, 2003: 10).

Nos preguntamos entonces: ¿cuál es el motivo por el que las políticas de desarrollo rural no han avanzado sobre las causas estructurales que generan una desigualdad cada vez mayor? ¿Cuál es la cuestión socialmente problematizada a la que atienden estas políticas? ¿Entre qué actores y cómo se define?

Durante la reunión se evidenciaron diferentes muestras del ejercicio del poder. La primera de ellas fue la ubicación de los asistentes en el salón, los cuales sin mediar ningún tipo de indicación o comentario, dejaron los primeros lugares para los grandes productores y quedaron parados los medieros y pequeños productores locales ¿Por qué siendo

un conflicto entre dos grupos no se ubicaron uno al lado del otro frente a los funcionarios que oficiaban de mediadores? Considerando que los pequeños productores del Consorcio Calchaquí prácticamente no intervinieron en la discusión ¿qué influencia tuvo esto en el devenir de las discusiones? ¿Y en la posterior invalidación del acuerdo? El encuentro ¿fortaleció el reclamo de los pequeños productores o reforzó la dominación existente? Y más allá de este ejemplo puntual, ¿se considera el ejercicio del poder cuando se plantean propuestas de desarrollo rural consensuadas?

Creemos que el análisis del territorio, la política pública y el desarrollo desde el poder aportan críticamente al avance en el conocimiento de estos fenómenos sociales y en un futuro, tal vez utópico, pueden contribuir al logro de una sociedad más justa, reconociendo que el poder continuará ejerciéndose pese a que cambien los actores que lo hagan.

Bibliografía

- Agnew, J. (2005) *Hegemony: The new shape of global power*. Philadelphia: Temple University Press.
- Berdegú Julio A., Anthony Bebbington y Javier Escobal (2014) «Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: structures, institutions, and coalitions. En *World Development*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.015>
- Brand, U. (2011) «El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación». En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más Allá del Desarrollo*. Págs. 145-158.
- Gamba, S. (2008) «Rol». En Di Tella, T. S., H. Chumbita, S. Gamba, y P. Gajardo (2008) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires, Emecé.
- Grassi, E. (2003) «Estado, cuestión social y políticas sociales». En Grassi, Estela, *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

- Haesbaert, R. (2004) *O mito da Desterritorialização. Do «fim dos territórios» à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand, 395 págs.
- Lander, E (2011) «El Estado en los actuales procesos de cambio en América Latina: proyectos complementarios/divergentes en sociedades heterogéneas». En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más Allá del Desarrollo*. Págs. 121-144.
- Lattuada, M. (2014) «Políticas de desarrollo rural en la Argentina: conceptos, contexto y transformaciones». *Temas debates* (En línea), N° 27, págs. 13-47. ISSN 1853-984X.
- Lopes de Souza, M. (1995) «O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento». En de Castro, I., P. da Costa Gómez, y R. Lobato Correa, *Geografia: conceitos e temas*. Ed. Bertrand, Rio de Janeiro. Págs. 77-116.
- Mann, M. (1991) «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados». En Jefatura de Gabinete de Ministros, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Disponible en www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf (20-06-2014)
- Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno, Leandro Bonzi, Mariana Ponce y Federico Villarreal (2011) «Poder y conflicto en territorios del norte argentino». En *Estudios Socioterritoriales, Revista de Geografía*, UNICEN, provincia de Buenos Aires, enero-junio. ISSN 1853-4392, págs. 57-81. <http://cig.org.ar/docs/9-ene-jun%202011.pdf>.
- Manzanal, Mabel y Sergio Schneider (2011) «Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 34. CIEA FCE, UBA. ISSN 1514-1535, primer semestre, Buenos Aires. Págs. 35-71.
- Manzanal, Mabel (2000) «Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)». En *Eure*, Vol. XXVI, N° 78, Santiago de Chile, págs. 77-101.
- . (2010) «Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina». En Manzanal, Mabel y Federico Villarreal (org.) (2010) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS, págs. 17-46.
- . (2014) «Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio» en *Realidad Económica* N° 283.

- Oszlak, O y G. O'donnell (1981) «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». En *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (cesdes)*, Documento G.E. Buenos Aires, CLACSO. Vol. 4.
- . (1995) «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». En *Redes*, Vol. 2, N° 4. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
- Portes, A. (2006), «Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual». En *Cuadernos de Economía*, Vol. XXV, N° 45, Bogotá.
- Poulantzas, N. (1969) *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México DF, Ed. Siglo XXI.
- Romero, Fernando (2012) *Producción familiar y políticas en la Argentina reciente: los programas de desarrollo rural en el sudoeste bonaerense*. Avellaneda, Acercándonos Editorial, Ediciones del CEISO.
- Schejtman, A., y J. A. Berdegú (2004) *Desarrollo Territorial Rural. Serie Debates y Temas Rurales* N° 1. Santiago de Chile, Rimisp.
- Shore, Chris (2010) «La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. En *Antípoda* N° 10, enero-junio, páginas 21-49.
- Thwaites Rey, M. (2005) «El Estado: notas sobre su(s) significado(s)». En Thwaites Rey, Mabel y Andrea López, (eds.) (2005) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Buenos Aires, Prometeo.
- Villarreal, F. y Manzanal, M. (2011) «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». En *Revista Campo Territorio: revista de geografía agraria*. Vol. 6, N° 12, agosto, págs. 32-62. Universidade Federal de Uberlândia.
- Villarreal, F. (2011) «Descentralización y Territorio. El caso del conflicto por el agua en San Carlos, Salta». Tesis para optar por el título de Doctor en Geografía de la Universidad de Buenos Aires, 265 págs.
- . (2014) «Notas del estudio de un territorio. El caso del agua de riego en el departamento de San Carlos, Salta». En Elorza Enrique y Gloria Trocello (comp.) *Política, territorio y medio ambiente. Reflexiones a partir del ciclo de formación e investigación*. Nueva Editorial Universitaria, Universidad Nacional de San Luis. En prensa.