

# Descentralización y territorio

## El caso del conflicto por el agua, en San Carlos (Salta, Argentina)

Autor:

Villarreal, Federico

Tutor:

Manzanal, Mabel

2010

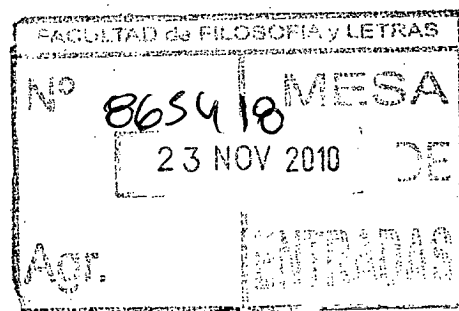
Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Geografía

Posgrado

Tesis  
15.2.14

Tesis 15.2.14

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Filosofía y Letras  
Secretaría de Posgrado



Tesis de Doctorado

**DESCENTRALIZACIÓN Y TERRITORIO.**  
**El caso del conflicto por el agua, en San Carlos**  
**(Salta, Argentina)**

Autor: Lic. (Mg.) FEDERICO VILLARREAL  
Directora: Dra. MABEL MANZANAL

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
Dirección de Bibliotecas

Buenos Aires  
2010

*A Claudia Barros, que siempre estará presente en cada uno de mis logros académicos y con quien me sentiré eternamente en deuda.*

*A Teresa, Julio, María de los Ángeles y Julián, con quienes siempre he compartido mis venturas y desventuras, y han sabido contenerme, apoyarme, y sobre todo, ayudarme.*

*A Gisela, por su alegría, comprensión, paciencia, frescura y fundamentalmente por su Amor.*

*A todo el pueblo de Salta y particularmente de San Carlos.*

## Agradecimientos

Antes de comenzar el trabajo, me interesa destacar aquellas personas e instituciones sin las cuales me hubiese sido imposible lograr este trabajo.

En principio quiero agradecer a Mabel Manzanal quien desde hace mas de 7 años se ha dedicado de forma incansable a mi formación y a la obtención de resultados de mis investigaciones. Su honestidad, integridad y rigurosidad han ganado y mantenido mi admiración hacia su persona; que gracias a su obsesión, vehemencia y singular imparcialidad me han permitido verla como la gran persona que es.

A los varios integrantes que han pasado durante estos años por el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales, con quienes he crecido y aprendido sobre lo bueno (y no tanto) el mundo de la investigación.

Me interesa agradecer especialmente a Mariana Arzeno quien ha sabido ayudarme, escucharme y guiarme en muchas instancias de este largo proceso de formación. También a Mariana Ponce, quien desde su espontaneidad e inteligencia supo ubicarme en el adecuado grado de dramatismo de esta larga tarea. Ambas, junto con mi hermana María de los Ángeles, leyeron partes de esta tesis y me han hecho comentarios y correcciones que me permitieron mejorar mucho el texto.

A la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica -ANPCyT-, al Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET- y la Universidad de Buenos Aires a través de los UBACyT. Instituciones y programas a través de los cuales se financió mi formación académica y particularmente esta investigación.

En Salta he recibido mucho de muchas personas en diferentes, y a veces inesperados, lugares. En cada viaje el paso por Salta ha significado conocer excelentes personas y rigurosas y rigurosos investigadores. Me interesa destacar en este grupo a Norma Naharro, Cristina Sanz, Alfredo Pais y Juan Carlos Cid.

Un singular agradecimiento merecen los pobladores de San Carlos. Mi especial reconocimiento a ellos, quienes casi en su totalidad me han brindado tiempo, experiencias, mates y comidas, con gran generosidad y calidez, dejándome participar de su cotidianeidad. También me interesa agradecer su confianza en mi trabajo y persona, que en varias oportunidades fueron el “combustible” que me estimuló a seguir cuando la voluntad y las ganas flaqueaban.

Finalmente, y no por menos importante, quiero agradecer a Vicky que me acompañó en absoluto silencio y con paciencia en casi todo el proceso pero lamentablemente no está conmigo en este momento para que podamos festejar.

Y a Gisela con quien frente a la sorpresa de los incrédulos hemos construido un proyecto y juntos logramos esta meta. Se que con la misma alegría del principio seguiremos jugando en nuestro mundo, a pesar y junto con las pruebas y adversidades de nuestras vidas.

# TABLA ANALÍTICA DE MATERIAS

Lista de cuadros y tablas.....	v
Lista de figuras, gráficos y mapas .....	vi
Glosario de siglas .....	viii
<b>INTRODUCCIÓN GENERAL .....</b>	<b>1</b>
Antecedentes de este trabajo .....	3
Premisas e hipótesis.....	4
Los objetivos .....	6
Organización expositiva .....	6
<b>SECCIÓN PRIMERA. Marco Teórico Metodológico de Análisis.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1. Marco teórico. Descentralización y territorio .....</b>	<b>9</b>
Introducción.....	9
Descentralización: teoría y praxis del proceso .....	10
Antecedentes teóricos.....	10
Estado y reformas estatales .....	14
El Estado .....	14
Reformas estatales en Argentina.....	15
Descentralización: perspectiva analítica.....	19
La descentralización en Argentina .....	21
Territorio: estado de la cuestión y perspectiva de análisis .....	27
Antecedentes teóricos.....	28
Especificaciones del carácter relacional: poder y territorialidad.....	34
Aproximación al territorio.....	37
Los sistemas de objetos y acciones.....	38
La técnica .....	39
El territorio usado .....	41
La periodización como síntesis.....	42
Descentralización y territorio .....	43
Estado, territorio y descentralización .....	44
<b>Capítulo 2. Metodología .....</b>	<b>48</b>
Introducción.....	48
Estudio de caso .....	49
Ubicación y delimitación.....	50

Viajes de campo .....	53
Entrevistas: recolección y análisis de información primaria .....	56
Áreas de análisis .....	62
Dificultades en la investigación.....	71
<b>SECCIÓN SEGUNDA. Contexto de Análisis .....</b>	<b>74</b>
<b>Capítulo 3. Caracterización socioeconómica de Salta y los Valles Calchaquíes.....</b>	<b>75</b>
Introducción.....	75
Información provincial general (economía y población) .....	76
Distribución poblacional .....	76
El valor de la producción y las exportaciones.....	78
Las actividades agropecuarias .....	80
El sector público provincial.....	83
Los orígenes del Estado.....	83
La administración jurídico-administrativa .....	87
Los programas de desarrollo rural.....	91
La importancia del agua de riego .....	95
Las cuencas hidrográficas y el agua de riego .....	95
Las concesiones, los turnados y las contribuciones económicas asociadas .....	96
La economía en la aridez de los Valles Calchaquíes.....	99
El agua de riego y su disputa histórica.....	101
Caracterización socioeconómica del estudio de caso.....	102
Aspectos históricos de la conformación local .....	102
Aspectos político-administrativos y socioeconómicos del departamento .....	105
El agua, su importancia y administración.....	114
<b>SECCIÓN TERCERA. Descentralización hacia el Territorio de San Carlos.....</b>	<b>118</b>
<b>Capítulo 4. La descentralización en Salta.....</b>	<b>119</b>
Introducción.....	119
Dimensión política y contexto de gobierno.....	119
Dimensión fiscal.....	123
La distribución y asignación de los recursos públicos .....	124
Acontecer normativo de la coparticipación municipal.....	127
Dimensión funcional .....	131
La transferencia del sistema educativo.....	132
La descentralización del sistema de salud.....	133
Descentralización y concentración .....	134

<b>Capítulo 5. La descentralización en el municipio de San Carlos.....</b>	<b>136</b>
Introducción.....	136
Dimensión política.....	136
El devenir de la disputa por el poder político local .....	139
Los mecanismos de control y legitimación del poder político .....	142
El cambio como instancia y proceso .....	144
Dimensión fiscal .....	146
La gestión de los recursos públicos del municipio .....	148
Dimensión funcional .....	152
El sistema de salud .....	152
El sistema educativo .....	154
Descentralización y poder en el municipio de San Carlos .....	158

#### **SECCIÓN CUARTA. Descentralización en el Territorio de la cuenca del**

<b>Calchaquí.....</b>	<b>162</b>
-----------------------	------------

<b>Capítulo 6. El conflicto por el agua de riego y la descentralización .....</b>	<b>163</b>
---	------------

Introducción.....	163
-------------------	-----

Caracterización del Conflicto .....	164
-------------------------------------	-----

Período I (1840-1946): La descentralización originaria .....	167
--	-----

Escala provincial .....	167
-------------------------	-----

Escala local.....	168
-------------------	-----

Período II (1946-1998): La centralización provincial .....	169
--	-----

Escala provincial .....	170
-------------------------	-----

Escala local.....	170
-------------------	-----

Período III (1998-2008): La vuelta a la administración descentralizada del agua.....	171
--	-----

Sub-período 1998-2002: Los inicios de una nueva descentralización .....	172
---	-----

Escala provincial .....	173
-------------------------	-----

Escala local .....	175
--------------------	-----

Sub-período 2002-2008: La descentralización neoliberal .....	177
--	-----

Escala provincial .....	177
-------------------------	-----

Escala local .....	178
--------------------	-----

Período IV (2008 al presente): Administración descentralizada con control provincial.....	179
--	-----

Escala provincial .....	179
-------------------------	-----

Escala local.....	180
-------------------	-----

El rol del estado y la descentralización .....	181
--	-----

<b>Capítulo 7. Los actores del conflicto en el territorio de la cuenca del Calchaquí.....</b>	<b>183</b>
---	------------

Introducción.....	183
-------------------	-----

Los consorcios de riego .....	184
-------------------------------	-----



El Consorcio de Riego Calchaquí.....	184
Participación.....	185
Conflictos internos.....	187
Recursos.....	189
El consorcio de riego “Angostura-Las Juntas”.....	191
Participación y conflictos internos.....	192
Recursos.....	194
La Secretaría de Recursos Hídricos.....	195
Descentralización y poder en el territorio.....	197
<b>Capítulo 8. Los mediadores en el territorio .....</b>	<b>199</b>
Introducción.....	199
La mediación en desarrollo rural.....	200
La mediación rural en San Carlos.....	204
La disputa en torno al pimiento .....	209
La organización de los productores y la promoción estatal .....	213
Las contradicciones de la mediación.....	216
La disputa por espacios de legitimación: ACOCAL.....	218
Los mediadores: ¿son de adentro o son de afuera? .....	221
El territorio y los mediadores .....	226
<b>CONCLUSIONES Y REFLEXIONES GENERALES.....</b>	<b>227</b>
Introducción.....	227
La descentralización hacia el territorio.....	228
La descentralización en el territorio .....	233
Poder y territorio.....	234
Temporalidad y espacialidad.....	237
Reflexiones finales .....	239
<b>ANEXOS .....</b>	<b>244</b>
<b>Anexo 1.</b> Formulario para entrevistas en estudio de caso .....	<b>245</b>
Formulario 2005-2007 .....	245
Formulario 2008-2009.....	248
<b>Anexo 2.</b> Listado e identificación de los entrevistados en los viajes de campo .....	<b>251</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>255</b>

## Lista de cuadros y tablas

<i>Cuadros</i>	<i>Pág.</i>
Cuadro 1: Coparticipación secundaria, coeficientes	26
Cuadro 2: Viajes de campo (2004-2010). Distribución de los días en las localidades	55
Cuadro 3: Entrevistados y entrevistas realizadas por viaje de campo	60
Cuadro 4: Población total y rural, distribución departamental según densidad poblacional y tasa media anual de crecimiento (1991 y 2001)	77
Cuadro 5: Principales Productos Exportados, 2009	79
Cuadro 6: Sector agropecuario salteño (1988-2002) síntesis de información	82
Cuadro 7: Número de diputados por departamento en la provincia de Salta, 2007.	90
Cuadro 8: EAP de pequeños productores en la provincia de Salta según metodología del IICA-PROINDER, datos del CNA 2002	93
Cuadro 9: Beneficiarios de PDR nacionales por departamento, Salta, Mayo de 2007	94
Cuadro 10: Usuarios del sistema de riego y superficie por tipos de permiso de irrigación por departamento, Salta, 2008 (ordenado según cantidad y % de acuerdo al número de usuarios del sistema)	98
Cuadro 11: Establecimientos educativos en el departamento de San Carlos	107
Cuadro 12: Población ocupada por categoría ocupacional, departamento San Carlos y municipios respectivos, Salta, 2001	109
Cuadro 13: EAP de pequeños productores en Argentina, Salta y departamento San Carlos (CNA 2002 y 1988).	111
Cuadro 14: Superficie regada y permisos de riego según origen del agua en San Carlos, Salta.	114
Cuadro 15: Estancias y superficie regada en el consorcio Angostura-Las Juntas, San Carlos, Salta (2008)	116

Cuadro 16: Regantes del consorcio Calchaquí. Número y distribución según superficie regada, San Carlos, Salta (2008)	116
Cuadro 17: Participación de los partidos políticos en la Cámara de Senadores, Salta (período 1991-2009).	121
Cuadro 18: Participación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, Salta (período 1991-2009)	121
Cuadro 19: Coparticipación secundaria en Salta (1978).	129
Cuadro 20: Resultados electorales en el municipio de San Carlos, principales partidos políticos, elecciones. Período 1983-2007.	138

<b><i>Tablas</i></b>	<b><i>Pág.</i></b>
Tabla 1: Zonas Agroecológicas homogéneas según participación porcentual de los departamentos de Salta.	81
Tabla 2: Gobernadores de Salta, 1983-2011	120
Tabla 3: Intendentes del Municipio de San Carlos, 1987-2011	140

## **Lista de figuras, gráficos y mapas**

<b><i>Mapas</i></b>	<b><i>Pág.</i></b>
Mapa 1: Zonas Agroecológicas Homogéneas, Salta y Jujuy	81
Mapa 2: División político-administrativa de Salta	88
Mapa 3: Mapa hídrico del departamento San Carlos y consorcios de riego (2008)	115
Mapa 4: Localización de establecimientos educativos, departamento de San Carlos, 2007.	155

<i><b>Figuras</b></i>	<i><b>Pág.</b></i>
Figura 1: Esquema del conflicto por el agua del río Calchaquí en mapa hídrico del departamento de San Carlos	166

<i><b>Gráficos</b></i>	<i><b>Pág.</b></i>
Gráfico 1: Ingresos tributarios de origen provincial y nacional administrados por el gobierno de Salta (período 1983-2006).	124
Gráfico 2: Ingresos de origen nacional y provincial, municipal y no tributario (condicionado) en relación al total de ingresos corrientes municipales de origen tributario, Salta (período 1993-2002).	125
Gráfico 3: Gasto total en Salta. Período 1991-2008 (1991=100)	126
Gráfico 4: Educación y cultura, promoción y asistencia social, salud y administración gubernamental de la provincia de Salta. Período 1991-2008 (1991=100)	127

## Glosario de siglas

<b>ANPCyT</b>	Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica	<b>OCLADE</b>	Organización Claretiana para el Desarrollo
<b>API</b>	Asociación para la Promoción Integral	<b>OIT</b>	Oficina de Información Técnica
<b>ASOCIANA</b>	Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentina	<b>ONG</b>	Organización(es) No Gubernamental(es)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>PBG</b>	Producto Bruto Geográfico
<b>BM</b>	Banco Mundial	<b>PDR</b>	Programa(s) de Desarrollo Rural
<b>CD</b>	Concejo Deliberante	<b>PEA</b>	Población Económicamente Activa
<b>CFI</b>	Consejo Federal de Inversiones	<b>PEAP</b>	Pequeñas Explotaciones Agropecuarias
<b>CIDA</b>	Agencia Canadiense de Cooperación	<b>PERT</b>	Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales
<b>CNA</b>	Censo Nacional Agropecuario	<b>PIEA</b>	Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios
<b>CNPHyV</b>	Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda	<b>POSOCO</b>	Programa de Políticas Sociales Comunitarias
<b>CONICET</b>	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	<b>Pp</b>	Pequeños Productores
<b>CP</b>	Constitución Provincial	<b>PR</b>	Partido Renovador
<b>DACRNA</b>	Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino	<b>PROIN SA</b>	Programa de Intendencias Sociedad Anónima
<b>DGA</b>	Dirección General Agropecuaria	<b>PRONOSU</b>	Programa Social Nutricional
<b>EAP</b>	Explotación(es) Agropecuaria(s)	<b>PSA</b>	Programa Social Agropecuario
<b>EGB</b>	Educación General Básica	<b>RII</b>	Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio
<b>EZ</b>	Encuentro Zonal	<b>SRH</b>	Secretaría de Recursos Hídricos
<b>FDM</b>	Fondo de Desarrollo Municipal	<b>UBA</b>	Universidad de Buenos Aires
<b>FET</b>	Fondo Extraordinario del Tabaco	<b>UBACyT</b>	Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Técnica
<b>FFyL</b>	Facultad de Filosofía y Letras	<b>UNSa</b>	Universidad Nacional de Salta
		<b>YPF</b>	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

# INTRODUCCIÓN GENERAL

El propósito de esta tesis es aportar al conocimiento de la relación entre la descentralización y el territorio. Si bien se reconoce la existencia de estudios que abordan individualmente estas temáticas no se han hallado investigaciones en las que se plantee la vinculación entre ambas.

Para avanzar en nuestro propósito el análisis de la descentralización se abordó en el territorio de dos maneras.

En una se siguió la perspectiva de los estudios tradicionales sobre la temática, partiendo de las políticas de descentralización operadas desde el orden nacional de gobierno hacia las instancias subnacionales (provincial y municipal). En este caso, si bien desde distintos enfoques se han realizado estudios sobre las características de la descentralización, en pocas investigaciones se abordan las transformaciones territoriales generadas en los espacios locales (Almansi, et al, 2004; Almansi y Urquiza, 2004) y no se tiene información sobre trabajos de este tipo en ámbitos local-rurales. Por sus características, hemos denominado a este encuadre analítico: “Descentralización *hacia* el territorio”.

En la otra, nos centramos en el territorio y analizamos las características que las políticas de descentralización tuvieron en este ámbito particular. Precisamente, si bien en este caso la descentralización también surge desde órdenes superiores de gobierno partimos de que esta política comienza a construirse desde el territorio como estrategia de acumulación de los sectores hegemónicos. A este encuadre analítico lo denominamos “Descentralización *en* el territorio”.

Al avanzar en el conocimiento de ésta política desde los encuadres mencionados profundizamos en la vinculación existente entre ambos conceptos.

Seleccionamos como estudio de caso: el departamento de San Carlos. Dentro de esta jurisdicción político administrativa se realizaron dos recortes espaciales. Uno, el municipio homónimo considerado para abordar la descentralización *hacia* el territorio. Y para el segundo encuadre analítico, se identificó el territorio construido en torno a un conflicto por el agua de riego en la cuenca del río Calchaquí.

La descentralización conjuntamente con la privatización y la terciarización, estuvo entre las principales medidas de política que se implementaron durante los años '90 para redefinir el rol del Estado.

Estas políticas, promovidas desde el gobierno y los organismos internacionales que destacaban los beneficios de acercar las instancias de decisión a los ámbitos locales, modificaron las relaciones intergubernamentales en los ámbitos provinciales y locales.

En la provincia de Salta, el gobierno aplicó políticas de descentralización. Por ejemplo, asumió la administración del sistema educativo y de salud, mientras que delegó en los productores la administración del agua de riego dejando de cumplir el rol intervencionista desempeñado desde mediados de siglo.

En el departamento San Carlos, donde se localiza la cuenca del río Calchaquí, se encuentra río abajo el Consorcio de Riego homónimo. Los regantes<sup>1</sup> que integran esta organización, son en su mayoría pequeños y requieren del agua del río para producir y utilizarla en su cotidianeidad. En la misma cuenca, río arriba, se hallan grandes productores que históricamente han venido haciendo un uso abusivo del agua que les falta a los “de abajo”, aumentando así y cada vez más, el desigual acceso al control y uso de un recurso clave.

El Estado, en sus diferentes órdenes (nacional, provincial y local) ha legitimado históricamente la desigual distribución del agua de riego entre los productores que toman agua del río Calchaquí. Si bien este escenario se origina en la época colonial, la conformación del Estado Provincial primero (1821) y Nacional después (1853) ha mantenido desde entonces la estructura heredada, pese a las distintas formas de administración gubernamental del recurso.

Con la expansión de la actividad agropecuaria y el aumento en los requerimientos del agua para los fines productivos se generó un conflicto por la utilización de este recurso. Específicamente, la disputa apareció en la década de 1910 con la conformación e institucionalización de los sistemas de riego en el ámbito provincial. Esta situación conflictiva se ha mantenido desde entonces, y sus formas de expresión han estado influenciadas por los cambios estatales ocurridos en el orden provincial, cobrando

---

<sup>1</sup> Salvo expresa mención de lo contrario y a efecto de facilitar la exposición, en este documento utilizamos los términos “regante” y “productor agropecuario” (o solo productor) como sinónimos.

mayor visibilidad a fines de la década de 1990 con el retiro del Estado y, más precisamente, con la descentralización de la administración del agua de riego.

Los cambios mencionados, generaron transformaciones en el territorio. Analizar las características que adquirieron estos procesos en un ámbito territorial específico constituye el problema del cual parte esta investigación.

Nuestro tema de investigación, está centrado entonces en las consecuencias territoriales generadas a partir de la descentralización en tanto transformaciones en el rol de los actores (productores –grandes y pequeños-, Estado, y los mediadores presentes entre unos y otros). Específicamente, nos interesa indagar sobre las consecuencias generadas por la descentralización en el ámbito municipal de San Carlos y por el agua de riego entre dos grupos regantes de la cuenca del río Calchaquí.

En el marco de estos procesos y desde una perspectiva crítica se busca aportar a la comprensión de la relación existente entre descentralización y territorio, contribuyendo así a una cuestión que se encuentra en exploración desde variadas disciplinas de las ciencias sociales y de las humanidades. Conocer las formas cómo la descentralización se vincula con las relaciones de poder, y cómo esta interrelación se expresa y articula en (y con) el territorio es un campo de estudio necesario para avanzar en el conocimiento, por ejemplo, de cuestiones vinculadas al desarrollo territorial y regional, la política pública y el Estado, entre otras.

### *Antecedentes de este trabajo*

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación que se lleva a cabo en el marco del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT-FFyL-UBA). En el mismo se abordan temáticas similares y complementarias, tanto en áreas de la provincia de Salta como en otras provincias del norte Argentino.

Respecto del financiamiento para su realización, contamos con el apoyo económico de tres becas. La primera, de iniciación en investigación, de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT) en el marco del proyecto de investigación F009 (un año de duración). Y las dos siguientes, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para la realización del doctorado, de tres y dos años, respectivamente. Además de este financiamiento, las salidas a campo,



infraestructura, insumos y la presentación parcial de los resultados, fueron financiados por dos proyectos dirigidos por Mabel Manzanal:

- a) “Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)” financiado por PICT 08811/02 (2002-2004) y UBACyT F009 2004-2007; y
- b) “Territorio y Poder en la Globalización (estudios de caso)” PICT 0188 (2008-2010) FONCyT - ANPCyT-; UBACyT F056 (2008-2010); y PIP 1879 - CONICET-.

Como instancia anterior a este trabajo y en un contexto introductorio a la temática se elaboró una tesis de Maestría titulada “La descentralización en un ámbito rural. El caso del municipio de San Carlos, Salta”.<sup>2</sup> En ésta instancia se abordó la descentralización avanzando en el conocimiento de los aspectos tradicionalmente estudiados en torno al tema, como por ejemplo, la transferencia del sistema de salud y educación, la elección de los representantes locales, la coparticipación de impuestos, etc. Para la elaboración de esta tesis doctoral, además de la obtención de nuevos datos, fue reprocesada toda la información recopilada para la tesis de maestría elaborándose un análisis mas profundo, diferente y fundamentalmente articulado al territorio.

Finalmente, algunos resultados parciales de esta investigación han sido presentados para su discusión e intercambio en congresos y publicados en capítulos de libro.<sup>3</sup>

### ***Premisas e hipótesis***

Los procesos de descentralización de las decisiones a favor de los actores locales, conjuntamente con la promoción y el aumento de la participación y control social, se postulan públicamente como prácticas dirigidas a democratizar las instituciones, promover el crecimiento y generar una mayor igualdad e integración social. Sin embargo, en los ámbitos locales de Argentina, la descentralización ha sido, en general,

---

<sup>2</sup> Para su consulta, este documento se encuentra disponible en el link <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1770>. Con este trabajo se obtuvo en agosto de 2009, bajo la dirección de Mabel Manzanal, el título de Magíster en Estudios Sociales Agrarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina).

<sup>3</sup> Entre éstos se encuentran: Villarreal y Manzanal, 2010; Manzanal et al, 2009; Villarreal, 2008; Villarreal, 2007<sup>a</sup>; Villarreal, 2007<sup>b</sup>; Manzanal et al, 2006<sup>b</sup>; y Villarreal y García, 2005.

parcial y vinculada a los requerimientos del modelo de ajuste macroeconómico, conjuntamente con el retiro del Estado de ámbitos de control y regulación.

El proceso de descentralización impuesto desde el orden nacional ha sido resignificado en los ámbitos provinciales y locales, modificando en cada una de sus instancias el rol del gobierno en el territorio, porque:

- se transformó el rol que los estados provinciales tenían en el territorio;
- se generó un aumento de la participación y control de la población en la gestión pública.

Desde esta perspectiva consideramos que en el caso de Salta y en particular en San Carlos, la descentralización influyó en las relaciones de poder del territorio modificando, el rol desempeñado por instituciones de orden nacional y/o provincial. Y si bien el Estado ha intervenido en la administración del agua de riego en la cuenca del Calchaquí, no ha buscado cambiar su desigual distribución existente desde la época colonial. En este contexto, nuestras hipótesis de trabajo son:

- a. Los pequeños productores, si bien se beneficiaron por el acercamiento de las instancias de decisión sobre la administración del agua de riego, fueron afectados negativamente por los abusos de los grandes productores localizados río arriba y por la ausencia de instituciones públicas de control provincial y local.
- b. Los grandes productores, han sido favorecidos con las políticas de descentralización porque ante la ausencia de instancias de regulación y control en la administración del agua de riego, desplegaron sin restricciones sus estrategias de dominación y apropiación ilegítima del recurso.
- c. Los técnicos de desarrollo rural, como parte del Estado en su rol de mediadores, articulan la relación entre descentralización y territorio moderando los efectos de las políticas neoliberales.

Estas hipótesis parten del reconocimiento de relaciones de poder entre los actores con presencia en el territorio. Estas representan entonces la variable explicativa adoptada para el abordaje del territorio, la descentralización y la vinculación entre ambos.

## ***Los objetivos***

El objetivo general de esta tesis es contribuir al conocimiento de la relación entre descentralización y territorio a partir de un estudio de caso en la provincia de Salta. Y los objetivos específicos son:

1. Analizar las transformaciones territoriales de la descentralización a partir del rol de los actores locales.
2. Explicar la relación entre descentralización y territorio a partir de las relaciones de poder que lo constituyen.

Para esto, se plantearon como actividades generales:<sup>4</sup>

- Caracterizar las particularidades que adquirió el proceso de descentralización operado durante la década de 1990 en la provincia de Salta y particularmente, en el municipio de San Carlos.
- Identificar las expresiones territoriales de la descentralización en general y del agua de riego en un territorio específico de la cuenca del Calchaquí a partir del análisis de un conflicto.

## ***Organización expositiva***

La tesis se organiza en 4 secciones y 8 capítulos, además de esta Introducción General.

La primera sección (*Marco teórico metodológico de análisis*) se compone de dos capítulos y tiene por objetivo desarrollar el marco de interpretación y la estrategia metodológica adoptada. En el capítulo 1, (*Marco teórico. Descentralización y territorio*) se presenta el estado del arte del tema que nos ocupa y se exponen diferentes perspectivas teóricas para finalmente plantear la visión adoptada. Se discute también la relación entre descentralización y territorio a partir de las reformas de los '90 y del rol del Estado como mediador en las relaciones sociales de producción. En el capítulo 2 (*Metodología*) se describen las opciones metodológicas adoptadas, detallando los aspectos referidos al estudio de caso, los viajes de campo, las entrevistas, las áreas de análisis y las dificultades enfrentadas en la realización de este trabajo.

---

<sup>4</sup> Lo mencionado aquí es desarrollado extensamente en el capítulo metodológico.

La segunda sección de la tesis (*Contexto de análisis*) está compuesta sólo por el capítulo 3 (*Caracterización socioeconómica de Salta y los Valles Calchaquíes*). Su objetivo es presentar aquella información histórica y cuantitativa que se considera necesaria para la comprensión de los procesos abordados en los capítulos siguientes. Aquí se presenta información sobre: i) aspectos económicos, sociales y gubernamentales de la provincia; ii) importancia del agua en las zonas áridas de Salta; y iii) características socioeconómicas del estudio de caso (departamento de San Carlos y sistema de riego de la cuenca del Calchaquí).

La tercera sección (*Descentralización hacia el Territorio de San Carlos*) tiene por objetivo abordar el proceso de descentralización operado desde el orden nacional y su expresión en la provincia de Salta y el municipio de San Carlos. Para esto, en el capítulo 4 (*La descentralización en Salta*) se describen las particularidades que esta política tuvo en la orden provincial. Posteriormente, en el capítulo 5 (*La descentralización en el municipio de San Carlos*) se presentan y analizan las características del proceso de descentralización en el tercer orden de gobierno (el municipio) considerando las transformaciones territoriales generadas a partir de los '90.

En la cuarta sección (*Descentralización en el Territorio de la cuenca del Calchaquí*) se analiza a la descentralización considerándola una técnica (en términos de Santos) a partir de las instancias de intervención del Estado en la administración del agua de riego en la cuenca del Calchaquí. Tres capítulos conforman esta sección. En el capítulo 6 (*El conflicto por el agua de riego y la descentralización*) se analiza el rol que históricamente ha tenido el Estado provincial en las relaciones de poder local a partir de una periodización sobre las instancias de descentralización en la administración del agua de riego. En el capítulo 7 (*Los actores del conflicto en el territorio de la cuenca del Calchaquí*) se presentan las actuales características y el rol de los actores en el conflicto por el agua. En el capítulo 8 (*Los mediadores en el territorio*) se presenta y analiza el rol desempeñado por los Programas de Desarrollo Rural (PDR) en tanto mediadores en las relaciones de producción y articuladores de las políticas de Estado.

Finalmente, en la sexta sección se presentan *Las Conclusiones y Reflexiones Generales* de la tesis partiendo inicialmente de las conclusiones arribadas en los encuadres analíticos y a partir del marco teórico propuesto en el primer capítulo. Finalmente, se exponen reflexiones finales e interrogantes sobre la descentralización, el territorio y el rol del Estado como actor regulador del poder hegemónico a partir de éstas políticas.

**SECCIÓN PRIMERA. Marco Teórico  
Metodológico de Análisis**

# **Capítulo 1. Marco teórico. Descentralización y territorio**

## **Introducción**

En este capítulo se presenta una revisión y síntesis de las investigaciones que abordan la descentralización y el territorio presentando en cada uno de los casos la perspectiva de análisis adoptada. Se establece también la relación entre ambos conceptos.

Además de esta introducción el capítulo cuenta con tres partes.

En la primera se aborda la descentralización como concepto y se presentan: i) antecedentes teóricos; ii) características de las reformas del Estado en Argentina; iii) perspectiva de análisis adoptada; y iv) particularidades sobre cómo esta política se aplicó en el orden nacional. Con esta organización pretendemos presentar el 'estado del arte' sobre el concepto y delinear el contexto en el que se implementó la descentralización y se transformó el Estado. De esta manera, además de una discusión teórica se elabora una conceptualización de la descentralización acorde con las características que este proceso adquirió en Argentina.

En la segunda parte se exponen los antecedentes teóricos y la perspectiva de análisis en torno al territorio y otros conceptos relacionados (territorialidad, poder, etc.). En el último acápite se busca aproximar la perspectiva teórica al estudio de caso, a partir de una propuesta teórica focalizada en el análisis de los sistemas de acciones y objetos, la técnica y la identificación de períodos en las transformaciones territoriales.

En la tercera y última parte, se discute teóricamente la relación entre descentralización y territorio retomando las nociones y discusiones previamente desarrolladas. Para esto, se destaca el rol desempeñado por el Estado en tanto mediador en el territorio y su vinculación al proceso de descentralización. El nexo establecido por estas nociones, junto con las relaciones de poder, representa uno de los elementos centrales en la propuesta analítica de esta tesis.

## **Descentralización: teoría y praxis del proceso**

La descentralización, al igual que otros conceptos, carece de una definición consensuada. Por esto, además de presentar las discusiones en torno a esta noción se la enmarca en el contexto en el cual se implementaron políticas al respecto.

### *Antecedentes teóricos*

La descentralización ha sido incluida dentro de las reformas del Estado implementadas en los países latinoamericanos luego del consenso de Washington. Sin embargo las primeras prácticas de descentralización surgieron en 1950, en línea con las políticas de privatización, pero cobraron importancia a mediados de los años '70 y se profundizaron durante la década de 1990 (Orlansky, 1998).<sup>5</sup>

El término descentralización mantiene desde sus inicios en la discusión académica una singular característica: su ambigüedad (Boisier, 2004: 28) 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”.<sup>6</sup>

En su expresión más general, la descentralización implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central (de Mattos; 1989: 338; Duchacek, 1986: 8; Falletti; 2004<sup>b</sup>: 20; González Villar, 2004: 17). Sin embargo, un análisis más detenido del concepto arroja considerables divergencias respecto de su interpretación.

Por un lado, desde los ámbitos académicos y dada la generalidad del concepto, ha sido abordado de manera parcial o enfatizando alguno de sus aspectos componentes (políticos, sociales, económicos, etc.). Por otro, se obtienen significados y procesos de descentralización radicalmente diferentes según el enfoque del cual se parta, los intereses sectoriales o particulares que la impulsen y las definiciones involucradas en su conceptualización.

---

<sup>5</sup> Se avanza sobre este tema en el próximo ítem de esta parte.

<sup>6</sup> 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.’

Falleti (2006: 319) afirma que, por lo general, se analiza la descentralización priorizando distintas teorías y enfoques metodológicos, centrados en las partes constituyentes del proceso pero no en su totalidad. A partir de esta idea, la autora agrupa los trabajos en distintos conjuntos sobre el tema, reconociendo así:

Las obras orientadas a las medidas de gobierno [que] emprendieron el estudio de las reformas administrativas, tales como el traspaso de los servicios de educación y salud (v. gr., Di Gropello y Cominetti, 1998). Otro conjunto de obras procuraron explicar las razones de la descentralización política o los motivos por los cuales los actores racionales aceptan transferir parte de su poder (Grindle, 2000; O'Neill, 2003). Análogamente, los enfoques institucionales han argumentado que el grado de descentralización fiscal o política se explica por las diferencias en el sistema de partidos (Riker, 1964, Willis, Garman y Haggard, 1999). Muy pocos estudios han analizado dos o tres tipos de descentralización juntas (v. gr. Manor, 1999; Pendolf-Becerra, 1999).

Montecinos (2005) sostiene que de acuerdo al énfasis teórico o disciplinar de los trabajos que abordan la temáticas, éstos pueden clasificarse en cinco grupos: económico, sociológico, politológico, nueva gestión pública y el del “optimismo multilateral”.<sup>7</sup>

Tomando la información proporcionada por el autor y reconsiderando su propuesta, optamos por tres grupos de trabajos (económico, social y político). Asumimos que el enfoque de la “nueva gestión pública” está incluido entre los trabajos que focalizan su análisis en los aspectos políticos de la descentralización. Consideramos además, que el enfoque denominado “optimismo multilateral” debe ser descartado como categoría de análisis, porque los trabajos provenientes de estos organismos pueden formar parte de cualquiera de las tres categorías propuestas (económica, social o política), y admitir la existencia de este grupo supone el reconocimiento de una homogeneidad intelectual entre los trabajos que resulta difícil de sostener.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Cabe destacar que el autor aclara que “esta clasificación no es disciplinar y sólo hace alusión a énfasis teóricos que se hacen en los estudios de la descentralización; además, no pretende ser exhaustiva ni mutuamente excluyente, por lo que puede que un autor o estudio aparezca en varios de los enfoques señalados” (*ibid*: 75).

<sup>8</sup> Montecinos (*ibid.*) incluye en el enfoque que ha denominado optimismo multilateral, aquellos trabajos realizados desde organismos internacionales (principalmente el BID y BM). Afirma que los ejes centrales en torno a los cuales giran estos estudios son los procesos de descentralización en los servicios públicos, fundamentalmente de educación y salud, y en la eficiencia alcanzada en la administración de éstos por los gobiernos subnacionales. Sin embargo, aclara que con el transcurso del tiempo han comenzado a incorporar aspectos relacionados con cuestiones políticas y socioculturales, además de las económicas en las cuales habitualmente han puesto eje. Por tanto, desde la misma interpretación propuesta por el autor



Montecinos (*ibid.*) organiza los aspectos *económicos* de la descentralización en dos vertientes, una centrada en el federalismo fiscal y otra en el regionalismo. La primera, incluye aquellas producciones que tratan fundamentalmente los aspectos de la descentralización vinculados a la generación de recursos y la administración de los gastos en los gobiernos subnacionales.<sup>9</sup> En la segunda vertiente, incluye los trabajos que vinculan directamente el desarrollo de los territorios con los procesos de descentralización. Existe un enérgico y enriquecedor debate entre los autores incluidos en este enfoque, cuyos trabajos están principalmente centrados en la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado en la era de la globalización. En relación con esta vertiente de análisis, la idea principal discute la importancia y las características que debería adquirir la descentralización desde el Estado Nacional en pos del desarrollo.

El enfoque *social* (denominado por Montecinos, “sociológico”) incluye todos aquellos trabajos centrados en el fortalecimiento de la democracia a partir de la participación de la sociedad civil en la gestión de gobierno, o lo que sería lo mismo, la inclusión de los diferentes actores sociopolíticos locales para la gestión eficiente y eficaz del Estado. Destaca el autor que dentro de este enfoque, diversos trabajos mencionan los riesgos de impulsar procesos descentralizadores que terminen generando la consolidación del caciquismo y el fortalecimiento del “clientelismo” en ámbitos locales, entre otros posibles riesgos y problemas (*ibid.*). Tal es el caso de Sergio Boisier (2004: 30), quien afirma que:

[...] en términos territoriales la transferencia de poder a regiones, por ejemplo, puede resultar completamente antidemocrática si en tales regiones no existe **un receptor socialmente adecuado**, en cuyo caso el poder transferido sólo reforzaría estructuras oligárquicas y clientelísticas.

Por su parte, Iván Finot (2001: 18-24) destaca que aún no hay indicios de que los procesos de descentralización hayan generado un aumento de la participación en la gestión de gobierno, ni de la eficiencia en la gestión pública, ni de reducción en las desigualdades interregionales ni intrarregionales, entre otras cuestiones por las cuales este proceso ha sido promocionado.

---

se deduce que la construcción de un grupo específico sostenido en el origen institucional de los trabajos resulta impropio.

<sup>9</sup> Entre los autores clásicos, mencionados por Montecinos (*ibid.*), incluidos en la mayoría de los trabajos que versan sobre el federalismo fiscal se encuentran Samuelson (1954), Tiebout (1956), Ostrom, Tiebout y Warren (1961) Olson (1969) y Oates (1972), entre otros.

Los trabajos del enfoque *político* (que Montecinos denomina politológico) son aquellos centrados en analizar el accionar y las influencias de diferentes instituciones en el proceso de descentralización, tal es el caso de los partidos políticos, los procesos electorales y el presidencialismo, entre otras. Dentro de este grupo se destacan los estudios que analizan la descentralización desde la *nueva gestión pública* o *New Public Management*. Más precisamente, aquellos que otorgan especial énfasis a la relación entre la descentralización y una gestión de gobierno más eficiente, de calidad y estratégica. Sobre esta vertiente, Dora Orlansky (1998: 14) afirma que:

La descentralización en la administración pública es un aspecto importante en el *New Public Management* [NPM]. No es “sólo una cuestión administrativa sino también política” (Lam 1996); porque, por un lado, el NPM confiere mayor poder a unidades de menor nivel dentro del propio gobierno nacional o a unidades de gobiernos de nivel subnacional (devolución regional, provincial, municipal), como también delega hacia organismos externos al sector público (desregulación, privatización, contratación, concesión, etc.). Pero por otro lado, se supone que las cúpulas políticas electas del gobierno examinan muy de cerca las acciones delegadas en sus respectivos ámbitos administrativos ejerciendo sobre ellos mayor presión política (“politización”).

Esta vertiente del análisis de los procesos de descentralización política, se vincula especialmente para los países de América Latina con las reformas del Estado, la gobernabilidad democrática y la gestión descentralizada del gobierno.

Mas allá de las características que adquiere la descentralización de acuerdo al énfasis en sus partes componentes, debe ser tenido en cuenta también el tipo de Estado que se busca transformar con la aplicación de éstas políticas. En otros términos, y de acuerdo a las posibilidades de su comparación, Falleti (2006: 320) afirma que:

El contenido de las medidas descentralizadoras y su interacción con sistemas políticos y económicos más amplios están sumamente determinados por el tipo de Estado que quieren reformar; por ende, a fin de comparar las medidas descentralizadoras de distintos países como parte de procesos analíticamente equivalentes, debemos comparar las políticas adoptadas en el mismo tipo de Estado.

A la propuesta de la autora agregamos que este razonamiento también aplica al momento histórico en que las políticas fueron aplicadas, es decir, al tipo de Estado que se busca construir con dicha política y desde el cuál se parte. Reconociendo esto como elemento constituyente de la definición y perspectiva analítica, se presentan a

continuación las características de las reformas que han contextualizado la descentralización en Argentina.

### *Estado y reformas estatales*

Para abordar este tema, inicialmente se presenta al Estado conceptualmente y posteriormente se avanza sobre su reformas en Argentina centrandolo el análisis a partir del año 1990.

#### *El Estado*

Oszlak (1982: 531/532) propone que el Estado es el resultante de la conjunción histórica y compleja de elementos “tan variados como el desarrollo relativo de las fuerzas productivas, los recursos naturales disponibles, el tipo de relaciones de producción establecidas, la estructura de clases resultante o la inserción de la sociedad en la trama de relaciones económicas internacionales”. Entonces, al igual que Martínez Nogueira (1992), este autor considera que la construcción de ésta institución resulta de un proceso social complejo, caracterizado por la presencia de intereses contrapuestos, o más precisamente, del conflicto entre los grupos que en diferentes momentos históricos forman parte de la sociedad.

Linera (2010: 8) define al Estado como “una estructura de relaciones políticas territorializadas y, por tanto, flujos de interrelaciones y de materializaciones pasadas de esas interrelaciones referidas a la dominación y legitimación política”. Este autor, enfatiza las relaciones sociales que componen el concepto refiriéndose a éste como la “relación-Estado”.

O'Donnell (1977: 3) lo considera como “el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada”. Si bien este autor, en coincidencia con Weber (2006) destaca la monopolización de la coerción en ésta institución, recupera en su análisis el carácter relacional del concepto. Desde igual perspectiva, O'Donnell y Wolfson (1993: 166) reconocen que habitualmente se confunde al Estado con el aparato estatal, el sector público o el conjunto de burocracias. Específicamente, afirman que:

El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. [...] Este orden no es igualitario ni socialmente imparcial. Tanto en el capitalismo como en el socialismo burocrático, sustenta y contribuye a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas. (*ibid.*)

Adoptando esta perspectiva, consideramos que el Estado constituye entonces una instancia de mediación y articulación entre las clases sociales, que finalmente dirime en beneficio del mantenimiento de las estructuras de dominación.<sup>10</sup>

La objetivación o materialización del Estado se operacionaliza a partir de “un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio” (Oszlak, *ibid.*) entre las cuales se reconocen normativas legales, dependencias de gobierno e instituciones públicas (como escuela, policía, hospital) programas, etc. A partir de esto, otra particularidad del Estado como relación de dominación, es que se encuentra territorialmente delimitado (Thwaites Rey, 2010: 24).

### *Reformas estatales en Argentina*

Para el caso de Argentina, la conformación del Estado fue el resultado de conflictos que se dieron durante casi la totalidad del siglo XIX. Esencialmente, la disputa se dirimió entre dos grupos sociales. Uno conformado por los pobladores de la ciudad de Buenos Aires, quienes proponían la constitución de un país unitario donde los aspectos políticos y económicos de la nación fueran resueltos bajo la hegemonía política y económica de Buenos Aires.<sup>11</sup> El otro grupo estuvo integrado por quienes acordaban con la conformación de un Estado federal, en el que cada una de las provincias gozara de autonomía política y económica. Finalmente, y luego de guerras entre ambos bandos, avances y retrocesos en las negociaciones, se adoptó en Argentina un régimen federal de gobierno (materializado en la redacción de la Constitución Nacional de 1853) que sentó las bases de la República. Pero ese régimen recién fue implementado a partir de 1880 con la nacionalización de la aduana, porque en ese momento se logró la redistribución de los recursos generados en el puerto de Buenos Aires al resto de las provincias.

---

<sup>10</sup> Se avanza sobre esta cuestión al final de ésta capítulo al profundizar sobre el rol del Estado como mediador, el territorio y la descentralización.

<sup>11</sup> Metrópoli que contaba con el puerto, a través del cual comercializaban la mayor parte de los productos exportados e importados del actual territorio nacional. Lo cual, le otorgaba un poder económico significativamente superior a las restantes.

Desde entonces (1880) comenzó la consolidación y fortalecimiento del Estado Argentino. Con el posterior desarrollo de las actividades productivas, la mayor complejidad de las relaciones sociales, los avances tecnológicos, etc., aumentó el nivel de intervención estatal y particularmente la complejidad institucional, hasta la década de 1920. En línea con esto, surgen a partir de 1930, y desde aquel momento en reiteradas oportunidades, propuestas para reformar el Estado (Oszlak, 1999: 2) las que tendrían por finalidad adaptar sus respectivos mecanismos de dominación a la mayor complejidad que estaban adquiriendo las relaciones sociales en el ámbito nacional.

Hasta la década de 1980, se sucedieron reiteradas reformas del Estado de carácter administrativo, según Oszlak (*ibid.*: 3) dos cuestiones explican que los cambios no hayan cobrado mayor profundidad. El primero tiene que ver con que se consideraba al Estado como una instancia articuladora de la sociedad y entonces no se cuestionaba su nivel de intervención. Entonces, las recomendaciones de reforma no sugerían la eliminación de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional de aquéllas y un mejor control en la asignación de éstos (*ibid.*). La segunda cuestión tiene que ver con las características de las reformas recomendadas y es que por lo general estuvieron asociadas con dictar legislación, establecer sistemas, crear agencias e instituir ciertas prácticas administrativas; pero no con la implementación de modificaciones estructurales como la privatización de las empresas públicas, la disolución completa de agencias de gobierno, etc.

Durante las décadas de 1980 y 1990, en cambio, se propuso una modificación más profunda que las anteriores. Se buscó cambiar el rol del Estado en la economía, en su relación con la sociedad y en la forma de provisión de servicios públicos a la población (Prf. Falleti, 2004<sup>a</sup>: 7; Peñalva, *et al*; 1989: 105). Así, la privatización, la descentralización, la desregulación y la terciarización de servicios modificaron el aparato estatal. Pero expandieron la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de las necesidades sociales. Sobre las finalidades de estos cambios, y en línea con el rol mediador del Estado, Fernández et al (2006: 47) afirma que “las reformas remercantilizadoras de inicios de los noventa se insertaron dentro de una estrategia de acumulación orientada a consolidar una reproducción del capital global financiero y productivo.”

Oszlak (2001) menciona que los objetivos de la reforma fueron, en principio, reducir la estructura estatal y luego “reinventar el gobierno”, habiendo generado esta última

cuestión más expectativas que hechos. Precisamente, el autor advierte que la reforma estuvo más inspirada en urgencias fiscales que en la voluntad de preservar para el Estado Nacional un rol trascendente en la orientación y desarrollo de la economía o en la morigeración de las desigualdades sociales. Todos estos, objetivos irrenunciables de una auténtica transformación estatal (Pfr. *ibidem*).

Las reformas ocurridas, principalmente durante la década de 1990, han sido generalmente divididas para su análisis en dos etapas o generaciones, pese a que no existe una delimitación clara entre ambas. La primera de ellas abarca desde inicios hasta mitad de la década y tuvo por finalidad reducir el aparato del Estado. Su aplicación fue relativamente *fácil* y se basó en la “extracción de áreas de la competencia estatal, desprendiéndose de dominios funcionales. Pues la intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito” (*ibid.*). La principal herramienta para esto fue la aplicación de decretos y leyes.<sup>12</sup> Durante estos primeros años de la reforma:

el Estado nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización). En términos relativos, existe ahora un *menor* estado, no necesariamente un *mejor* estado (Oszlak, 2003: 541)

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, luego de “finalizadas” las primeras reformas de carácter estructural (privatizaciones de empresas públicas, transferencia de escuelas y hospitales, y disolución de organismos reguladores de mercado) volvió a cobrar importancia la descentralización, pero desde otra perspectiva. En este momento, la finalidad fue ‘iniciar la reforma hacia adentro’ intentando mejorar la eficacia de su ya reducida estructura.<sup>13</sup>

Silveira (1997: 6) afirma que a partir de las reformas del Estado operadas en los '90 los principales sectores de la economía nacional (como por ejemplo petróleo, gas,

---

<sup>12</sup> Son claros ejemplos de estas reformas la ley de Emergencia Económica (Nº 23.697/1989) y la de Reforma del Estado (Nº 23.696/1991). Ambas, fueron aplicadas durante la presidencia de Carlos S. Menem (1989-1999) y tuvieron por finalidad disminuir el gasto público y devolver a la actividad privada funciones que el Estado había asumido progresivamente durante la etapa de sustitución de importaciones (décadas de 1950, 1960 y 1970).

<sup>13</sup> Al igual que la etapa anterior, el gobierno de Menem promulgó la Ley 24629/96 y sus decretos reglamentarios 558/96 y 660/96, en los cuales se especifican algunos de los aspectos involucrados en las Segundas Reformas del Estado.

hidroelectricidad, energía nuclear, telecomunicaciones, etc.) pasan a ser comandados por grupos hegemónicos de capitales nacionales e internacionales. Conjuntamente, el conocimiento científico-técnico se conforma como factor de dominación sobre el territorio y la sociedad. Sobre la expresión en el ámbito nacional de este proceso, Silveira (*ibid.*) aclara que:

La figura del Estado realiza una mínima fiscalización de la dinámica de las empresas en un territorio abierto a la modernización. Se cristalizan monopolios territoriales porque a cada empresa corresponde el dominio exclusivo de una porción del territorio nacional. Esos monopolios territoriales son testimonios del simulacro del libre mercado, pues la competencia entre firmas ocurre únicamente en la subasta de las regiones y; después, el Estado obra como garantía de la permanencia única de la empresa en un área.

Con estas reformas el Estado resignó parte de sus facultades de “intermediación” en el proceso de dominación, las cuales hasta entonces implicaban la inclusión de los sectores dominados en los procesos de decisión colectiva y participación en la renta, al igual que las relativas al control del funcionamiento del mercado (Thwaites Rey, 2010: 23). Entonces, aunque con una manera diferente a momentos históricos anteriores, actuó como el vehículo o mediador en la configuración de las alianzas de clase necesarias para el despliegue del capital global (*ibid.*). Lo cual, dio lugar a uno de los mayores procesos de transferencia de recursos desde los sectores populares hacia los segmentos mas ricos y concentrados del capital nacional e internacional (*ibid.*: 21) profundizando la desigualdad y la pobreza.<sup>14</sup>

Este escenario construido a partir de un Estado “reformado” se modificaría en Argentina a partir de 2002, precisamente luego de la crisis estructural ocurrida en diciembre de 2001, con el resurgimiento de una marcada lógica de intervención estatal en la economía y en la sociedad. Oszlak (2003) considera que el resultado de la crisis, conjuntamente con la lógica estatal heredada de las reformas de la década de 1990 fue la emergencia de un Estado “transversal” y “cajero”, caracterizado por la concentración: a) de funciones en el ámbito subnacional (principalmente en las provincias) y b) del ingreso en el orden nacional.

---

<sup>14</sup> Respecto de esto, Oszlak (2007: 56) destaca que “la baja participación de los estados latinoamericanos en el PIB, en comparación con otras regiones del mundo, expresa cómo ha contribuido a concentrar el ingreso en manos de los sectores económicamente dominantes. La tolerancia a la evasión tributaria y a la corrupción no ha hecho sino agravar esta tendencia. Es decir, ha favorecido el incremento de la inequidad distributiva, limitando las perspectivas de ciudadanización de los sectores sociales marginales.”

Desde otra perspectiva, Thwaites Rey (2010: 30) destaca el surgimiento de gobiernos “pos-neoliberales” que cuestionan la “bondad del mercado” recuperando los resortes estatales para la construcción política sustantiva, con una mayor presencia en sectores estratégicos. Aunque esta autora sostiene que en cualquier caso, luego de la crisis estructural del modelo neoliberal, emergió un Estado distinto, con un carácter intervencionista pero con una impronta neoliberal que lo diferencia de sus anteriores formas capitalistas (Thwaites Rey, 1999: 3).

El Estado entonces estaría intentando hacer nuevamente explícito su rol de mediador. En otros términos, ocupar nuevamente un rol mas activo en la política y la economía, ámbitos en los cuales estuvo relativamente ausente durante las reformas operadas en las décadas precedentes.

### ***Descentralización: perspectiva analítica***

Desde diferentes corrientes ideológicas se ha bregado por la implementación de políticas tendientes a profundizar la descentralización. Por esto, se obtienen significados y procesos radicalmente diferentes según la ideología desde la cuál esta se propugne, los intereses sectoriales que la impulsen, las instancias desde donde se enfatice su aplicación y las definiciones involucradas dentro de este concepto.<sup>15</sup>

El Estado Nacional, conjuntamente con organismos internacionales de financiamiento, promovió la aplicación de políticas de descentralización.<sup>16</sup> Entre sus finalidades *explícitas* se destacó que estas medidas favorecerían la participación por el acercamiento de la gente a la cosa pública, y la transparencia porque las personas podrían controlar las decisiones que les afectan (Manzanal, 2007<sup>a</sup>: 241). Sin embargo, en el marco de la lógica neoliberal de mercado la finalidad implícita de estas políticas fue reducir el Estado a su máxima expresión, liberando a las relaciones de producción del control estatal.

---

<sup>15</sup> Nociones intrínsecamente ligadas con el concepto de descentralización son ‘participación’, ‘autonomía’, ‘democracia’, ‘capital social’ y ‘desarrollo local’, entre otros. Nótese que en la lectura crítica sobre la bibliografía que refiere a estas nociones se encuentra un significativo debate y lejos se está de alcanzar un acuerdo en torno a las mismas.

<sup>16</sup> Para profundizar sobre las finalidades de los organismos internacionales en promocionar las políticas de descentralización recomendamos revisar Fernández (2002) quien realiza un análisis exhaustivo sobre los objetivos implícitos del Banco Mundial (BM) para apropiarse e incentivar la descentralización del Estado. El autor avanza también sobre cómo fue orientada la aplicación de éstas políticas a favor de la acumulación de capital.



Boisier (2004: 29) sostiene que el proceso de descentralización 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 tanto ocurran los cambios mencionados por Boisier, la descentralización generaría espacios para el logro de transformaciones en las estructuras de poder a través del establecimiento de instancias de participación y acercamiento de la población a las decisiones que los involucran. Implicaría, en su definición, una reducción en el poder del Estado Nacional a favor de los gobiernos subnacionales, pero que en el contexto de las reformas neoliberales podría ser ocupado por el mercado y particularmente por los sectores dominantes. En definitiva, la descentralización se presenta como una oportunidad generada en la instancia de transformación hacia un nuevo Estado. Este intersticio entre los modelos de dominación tanto puede ser aprovechado para transformar el territorio hacia un contexto de mayor libertad e igualdad, como por el contrario, para consolidar y mantener las históricas desigualdades existentes.

Dadas sus particularidades e implicancias en las relaciones sociales, la descentralización es considerada en esta investigación un proceso de mediano a largo plazo no atribuible a un momento histórico específico sino a períodos de décadas (Falletti, 2006: 320-321). Por este motivo, su análisis desde una perspectiva histórica es de sustantiva importancia.

Por otra parte, al estar la descentralización involucrada en una transformación más general, se identifican medidas de política ligadas a éste proceso que deben ser interpretadas en el contexto de las reformas del Estado en la cual se inscriben. Por ejemplo, una medida de política tendiente a transferir espacios de decisión hacia instancias subnacionales de gobierno puede ser contrarrestada con otra que reduzca su autonomía aún más, resultando finalmente en una concentración de poder en el Estado central. En esta línea de razonamiento se encuentran los análisis realizados por Oszlak (2003) al mencionar la existencia de un Estado “transversal” y “cajero”, y Falletti (2006) al analizar la descentralización en el marco de un proceso que involucra distintas medidas de política enmarcadas en el proceso de descentralización.

En síntesis, la descentralización es un proceso político y social complejo que implica una modificación estructural del Estado e involucra un grupo de medidas y acciones que se suceden en el tiempo. Esta particularidad, permite considerarla una oportunidad para el logro de una transformación hacia una sociedad más equitativa al igual que para la

consolidación de un renovado andamiaje institucional que legitime la histórica dominación social.

Operativamente, consideramos a la descentralización como las medidas de política incluidas en el proceso de reforma del rol del Estado y de la política pública que conllevan a la transferencia de *funciones, responsabilidades, recursos y autoridad* desde el nivel nacional de gobierno hacia los niveles subnacionales (provincias y/o municipios). A su vez, se reconocen tres dimensiones dentro de éste proceso: *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).<sup>17</sup>

Con el objeto de contextualizar y dimensionar las características que este proceso adquirió en Argentina, en el próximo ítem avanzamos sobre sus particularidades en el ámbito nacional.

### ***La descentralización en Argentina***

La descentralización ha formado históricamente parte de las reformas del Estado. Precisamente la transferencia de funciones, desde la Nación a las provincias presenta ejemplos desde la década de 1950, aunque los períodos emblemáticos fueron durante los últimos años de la década de 1970 (con la dictadura militar iniciada en 1976) y durante la década de 1990.

La *dimensión funcional* de la descentralización es la que mas visibilidad ha cobrado, debido a sus efectos directos en la provisión de servicios a la sociedad (salud y educación) y en la transformación operada consecuentemente en el Estado.

El *sistema educativo* fue una combinación de escuelas financiadas en su mayoría por los gobiernos provinciales, con algunas otras solventadas por el gobierno nacional. Posteriormente, los establecimientos dependientes de la Nación aumentaron su número hasta alcanzar en la década de 1920 igual proporción que las escuelas provinciales (Falleti, 2004<sup>b</sup>: 100). Esta característica, hizo que tuviese un funcionamiento “dual” y esto fue expresado en la Constitución Nacional de 1853 –Art. 14, Art. 5 y Art. 67 inc.

---

<sup>17</sup> Al respecto véase Manzanal (*ibid.*: 242)

16-. Sin embargo, en la práctica, el control e implementación de la educación pública estaba centralizado en el gobierno nacional que regulaba la equivalencia de los certificados y los títulos en todo el territorio (Rodrigo, 2006: 91).

En 1978, se transfirieron la totalidad de los establecimientos educativos primarios desde el gobierno nacional a las provincias, de forma unilateral y sin los respectivos recursos para afrontar los gastos.<sup>18</sup> Esta acción, fue posible por la existencia de un gobierno nacional de facto. En aquella oportunidad, se transfirieron:

aproximadamente 6.500 escuelas, 65.000 empleados públicos y 900.000 estudiantes, lo que constituía aproximadamente un tercio del sistema total de educación pública primaria. [...la transferencia de 1978] implicó un recorte de gastos a nivel nacional del orden de 207.000 millones de pesos, monto equivalente al 20% del total de las transferencias que las provincias recibían del gobierno nacional (FIEL, 1993: 148, citado en Falleti, 2004<sup>b</sup>: 97).<sup>19</sup>

Posteriormente, en 1991, la totalidad de los establecimientos educativos de las escuelas secundarias y para adultos, y la supervisión de las escuelas privadas pasaron de la administración nacional a las provincias (Ley 24.049). Las características de la transferencia fue en esta oportunidad similar a la ocurrida en 1978 pese a que en Argentina se estaba desarrollando la primer gestión del gobierno democrático de Carlos Saúl Menem (1989-1995 / 1995-1999). Esto significó que los gobiernos provinciales estuvieran de acuerdo con asumir la totalidad del sistema educativo. Lo cual se explica porque previamente (en 1988) se había aumentado la masa de recursos coparticipable y junto con la transferencia se prometieron fondos para su posterior administración.

Falleti (2004<sup>b</sup>: 101) al referirse al alcance de esta segunda reforma del sistema educativo estima que:

---

<sup>18</sup> Esta no fue la primera transferencia de establecimientos educativos. El primer antecedente data de la década de 1950 con el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962). Luego, entre 1961 y 1962 se traspasaron, por primera vez escuelas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, mediante un acuerdo ratificado solo por tres provincias (Santa Cruz, Neuquén y San Luis). Posteriormente, entre 1968 y 1970, vuelven a transferirse escuelas desde la orbita nacional a otras tres provincias (Buenos Aires, La Rioja y Río Negro) lo cual ocurrió durante el gobierno militar de Onganía y a través de acuerdos ratificados por los gobiernos provinciales. En ambos casos, el proceso fue acompañado de los recursos necesarios para que los gobiernos provinciales respectivos pudieran afrontar los nuevos gastos (Falleti, 2004<sup>a</sup>: 26 y 27). Además, la magnitud de la transferencia no fue importante, pues como afirma Falleti (2004<sup>b</sup> *ibid.*) 'entre los años 1920 y 1978 las escuelas, maestros y estudiantes estaban repartidos de manera casi equitativa entre los niveles provincial y nacional'.

<sup>19</sup> Cabe destacar que no existe acuerdo sobre la cantidad de escuelas transferidas desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales, pues por ejemplo Filmus (1997: 15) menciona que fueron transferidas 6.700 escuelas.

El costo financiero de la transferencia fue de 1.200 millones de dólares anuales, equivalente al 10% del total de los gastos provinciales o al 15% del total de las transferencias nacionales. Se incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes a los sistemas de educación provinciales, que también debían supervisar más de 2.500 escuelas privadas”.<sup>20</sup>

Con esta última transferencia el Estado Nacional quedó solo con la administración de la educación universitaria, ya que los restantes establecimientos pasaron a ser gestionados en su totalidad por los estados provinciales.

La descentralización de la educación en Argentina ha recibido numerosas críticas. Pero, fundamentalmente, suele destacarse que la transferencia tuvo como finalidad una reducción en el gasto antes que una mejora en el sistema educativo nacional (Filmus, 1997; Falleti 2004<sup>b</sup>; Rodrigo, 2006; Feldfeber e Ivanier, 2003).

El *sistema de Salud* de Argentina está conformado por tres componentes: público (hospitales y centros de salud) privado (empresas de medicina prepaga y clínicas) y seguridad social (obras sociales). Las principales modificaciones implementadas durante la década de 1990 tuvieron que ver, fundamentalmente, con cambios en el sistema de seguridad social y con la ampliación de la actividad privada en salud, otorgándole un mayor lugar al mercado en detrimento de la participación estatal. Como resultado de estas transformaciones aumentó la heterogeneidad en la provisión de los servicios de salud y disminuyó la equidad porque la calidad de su provisión quedó supeditada a quienes pudiesen pagar por ella (Cetrángolo y Devoto, 2002; Maceira, 2008).

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<sup>a</sup>; 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 (PRONOSU) y el Programa de Políticas Sociales

---

<sup>20</sup> Al igual que para el caso de la primera reforma, no se reconoce un acuerdo entre los autores sobre la cantidad de escuelas y cargos docentes transferidos. Filmus (1997: 15) a diferencia de Falleti (*ibid.*) indica que la fueron 3.578 escuelas (agrupando en este valor, posiblemente, tanto los establecimientos privados como públicos) y 86.374 cargos.

Comunitarias (POSOCO). La transferencia alcanzó, en términos financieros, aproximadamente 324 millones de pesos (*ibíd.*).

La *dimensión política* de la descentralización se analiza a partir de 1983 porque refiere a la vuelta a la democracia y 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). Al respecto, se observa que el grado de autonomía otorgado a los municipios no fue igual en cada provincia. Ello distingue el diferente alcance político que fue adquiriendo la descentralización.

En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se reconoció, expresamente en el artículo 123, que “cada provincia debe dictar su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando *la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político y administrativo, económico y financiero*” (Smulovitz y Clemente, 2004: 42). Esto, condicionó las características que el proceso de descentralización alcanzó en el orden nacional, dado que desde entonces quedó librado a la coyuntura político-institucional de cada provincia. El reconocimiento de la autonomía municipal no garantizó su alcance. Por ello, Smulovitz y Clemente sostienen que:

[...] la controversia respecto de la extensión de la descentralización política hacia los niveles municipales, no se centra en la inexistencia de facultades para elegir a sus dirigencias políticas a nivel municipal por parte de los vecinos, sino en la definición del alcance de las facultades y en el grado de autonomía que las Constituciones provinciales otorgan a dichas autoridades. (*Ibíd.*: 43).

Como contrapartida la implementación de las políticas de descentralización generó que los municipios comenzaran a desempeñar funciones que anteriormente no realizaban. Como por ejemplo, la ejecución de programas de desarrollo social, incentivos al turismo, etc. Parte importante de estas nuevas acciones han resultado de los requerimientos exigidos por los gobiernos provinciales para la asignación de fondos específicos de aplicación local. Es decir, que las políticas implementadas en el orden local han sido en su mayoría una respuesta a los requerimientos provinciales para la asignación de fondos. Al respecto Smulovitz y Clemente (2004: 67), afirman que:

la evidencia empírica indica que los problemas que el gobierno municipal incluye en su agenda, son, en muchos casos, por falta de autonomía financiera, un desprendimiento de la agenda provincial. [...] De ahí que los gobiernos municipales traten de hacer coincidir su agenda con la provincial. Se puede

decir que la agenda municipal goza de poca autonomía financiera y alta dependencia política respecto de los otros niveles de gobierno.

En un análisis más profundo sobre las actividades realizadas por los gobiernos locales, se reconoce que la aplicación de políticas de descentralización dirigidos a otorgar mayores funciones y responsabilidades a los municipios, han logrado que éstos comiencen a “*actuar en las brechas*, es decir asignar recursos propios para atender problemáticas no cubiertas por la oferta de programas descentralizados por Provincia o Nación” (*ibid.*: 61).

La *dimensión fiscal* de la descentralización en Argentina tiene como principal elemento de análisis la coparticipación de recursos entre el nivel nacional y las provincias (también conocido como distribución primaria) y la posterior distribución del monto asignado entre éstas (distribución secundaria). En 1935 se crea el primer sistema de coparticipación de impuestos.

Desde entonces y luego de tres modificaciones (1946, 1951 y 1973) que incrementaron la masa coparticipable, en 1988 se aprueba la Ley Nacional 22.548, que estableció un sistema de distribución de los recursos nacionales transitorio (aunque aún sigue vigente).<sup>21</sup> Se conformó entonces un aumento de la distribución primaria hacia las provincias, se incluyeron nuevos impuestos a la masa coparticipable y se fijaron los límites a los Aportes del Tesoro Nacional, por ser estos recursos manejados a discreción por el Ejecutivo Nacional (Falleti, 2004: 24).<sup>22</sup> De acuerdo a lo estipulado en esta Ley, en lo que respecta a la distribución primaria, el 42,34% de la masa de recursos coparticipable es para la Nación, el 56,66% para las provincias y el 1% restante para el fondo de Aportes del Tesoro Nacional. Hasta aquel momento, de acuerdo con la Ley 20.221, el 48,5% era percibido por el Estado nacional, el 48,5% por los gobiernos provinciales y el 3% formaba parte del Fondo de Desarrollo Regional. La modificación en la distribución primaria de 1988 generó entonces un aumento en el porcentaje asignado a las provincias y una significativa reducción en los puntos porcentuales correspondientes al gobierno nacional.

---

<sup>21</sup> Si bien debería haberse modificado en diciembre de 1996, como estableció la Constitución Nacional de 1994, diversos conflictos, intereses, aspectos legales y burocráticos en torno a la distribución secundaria de los recursos, habrían impedido la formulación de una nueva ley de coparticipación.

<sup>22</sup> Cabe destacar que antes de la discusión de esta nueva Ley de Coparticipación fueron transferidos a los gobiernos nacionales gran parte del sistema de salud y todas las escuelas primarias que hasta ese entonces eran administradas por el gobierno central. Este escenario, tuvo una especial fuerza a la hora de negociar los nuevos coeficientes de distribución primaria.

En lo que respecta a la distribución secundaria, los coeficientes que establece la ley (ver cuadro 1) no surgen de ningún criterio objetivo de reparto. A diferencia de ésta, la anterior Ley 20.221/1973, distribuía los fondos entre las provincias de acuerdo a tres criterios estipulados en la norma.<sup>23</sup> La ley 22.548/88, en cambio, mantiene la distribución secundaria de fondos que imperaba al momento de ser promulgada (Falleti, *ibíd.*). Respecto de la fijación de los coeficientes de distribución secundaria, cabe destacar que: ‘El proceso de negociación entre los gobernadores tendió a favorecer a las provincias que estaban gobernadas por el partido justicialista a fines de 1987’ (*ibíd.*).

**Cuadro 1:** Coparticipación secundaria, coeficientes.

<i>Provincia</i>	<i>Coeficiente</i>	<i>Provincia</i>	<i>Coeficiente</i>
Buenos Aires	19,93%	Mendoza	4,33%
Catamarca	2,86%	Misiones	3,43%
Córdoba	9,22%	Neuquén	1,54%
Corrientes	3,86%	Río Negro	2,62%
Chaco	5,18%	Salta	3,98%
Chubut	1,38%	San Juan	3,51%
Entre Ríos	5,07%	San Luis	2,37%
Formosa	3,78%	Santa Cruz	1,38%
Jujuy	2,95%	Santa Fe	9,28%
La Pampa	1,95%	Santiago del Estero	4,29%
La Rioja	2,15%	Tucumán	4,94%

Fuente: Ley 23.548

Si bien el origen de los recursos es nacional y provincial (Constitución Nacional Artículo 75, inciso 2) en la práctica, la mayor parte de los tributos los recauda la Nación y las provincias coparticipan de ellos. En términos generales, las provincias recaudan el 40% de los recursos necesarios para financiar sus gastos, el 60% restante lo obtienen de los recursos coparticipados y del endeudamiento (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 121).

Asimismo se produce una concentración de los recursos coparticipados en los gobiernos provinciales, existiendo una exigua transferencia de estos fondos hacia los gobiernos de tercer orden. Al respecto, Smulovitz y Clemente (2004: 50) afirman que:

<sup>23</sup> Los criterios para hacer efectiva la distribución secundaria contenida en el artículo 3 de la Ley Nacional N° 20.221/73 eran: “a) Directamente proporcional a la población, sesenta y cinco por ciento (65%); b) En proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área, veinticinco por ciento (25%); y c) A las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio, diez por ciento (10%)”.

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.

Este nuevo escenario, modificó el accionar y las condiciones a las que se enfrentaron los gobiernos subprovinciales. Por un lado, se encontraron con limitaciones económico financieras, al tener que afrontar más gastos sin los recursos necesarios para hacerlo. Y por otro, los gobiernos municipales se posicionaron ante la sociedad civil como un ente al cual demandar soluciones y acciones de gobierno que hasta entonces no eran de su incumbencia directa. La descentralización, en definitiva, modificó las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno y en consecuencia transformó la estructura del Estado.

## **Territorio: estado de la cuestión y perspectiva de análisis**

El concepto territorio ha sido utilizado históricamente por diversas ramas de la ciencia, según desde cuál de ellas se aborde el énfasis estará puesto en alguna de las características que lo componen. Haesbaert (2004: 37) afirma que la geografía:

Tiende a enfatizar la materialidad del territorio en sus múltiples dimensiones (incluyendo la interacción sociedad-naturaleza), la Ciencia Política enfatiza su construcción a partir de las relaciones de poder (la mayoría de las veces ligada al concepto de Estado); la Economía prefiere la noción de espacio a la de territorio percibiéndolo muchas veces como un factor locacional o como uno de las bases de producción (en tanto “fuerza productiva”); la Antropología destaca su dimensión simbólica, principalmente en el estado de las sociedades conocidas como tradicionales (también en el análisis del “neotribalismo” contemporáneo); la Sociología lo enfoca a partir de su intervención en las relaciones sociales, en sentido amplio; en la Psicología, finalmente, lo incorpora en la construcción de la subjetividad o de la identidad personal, ampliándolo hasta la escala del individuo.

Como vemos hay en el concepto de territorio aportes desde diferentes áreas del conocimiento, partiendo principalmente desde la geografía. Ésta, si bien enfatiza algunos aspectos, reconoce la inclusión de los componentes que el resto de las ciencias incorporan.

En este apartado se presenta el estado del arte en torno al concepto de territorio identificando inicialmente el desarrollo y los diferentes aportes que, durante el último



siglo, lo fueron enriqueciendo. Además, se abordan otros conceptos relacionados al mismo, tales como, territorialidad, relaciones de poder y técnica, entre otros.

### *Antecedentes teóricos*

Friedrich Ratzel aportó hacia fines del siglo XIX las bases para la discusión del concepto de territorio (Schneider y Tartaruga, 2006: 73). Este autor lo definió como una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano, con una suficiente dotación de recursos naturales que serían utilizados de acuerdo con las capacidades tecnológicas existentes (*ibíd.*). El concepto de territorio ratzeliano tiene como referencial la existencia de un Estado, por lo que desde aquel entonces ambos términos (territorio y Estado) han continuado siendo asociados.

Hacia finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, Paul Vidal de La Blache (desde la escuela francesa de geografía conocida como posibilismo) discutió la idea hasta entonces prevaleciente sobre el territorio. Este autor propuso la noción de región como contrapunto al concepto de territorio para los problemas de la geografía (*ibíd.*). Fue así que, desde aquel momento y hasta pasada la mitad del siglo XX, el territorio fue relegado como concepto pasando a tener centralidad la idea de región.

Entre las décadas de 1950 y el 1970, el concepto de región desplazó la discusión en torno al territorio. Siendo cargado de contenido teórico-conceptual desde las discusiones generadas en ámbitos académicos y políticos. Este concepto fue central durante el período de la planificación regional, iniciado durante aquellos años. Todo esto, implicó que el concepto 'región' se volviese finalmente inadecuado para las discusiones que estaban surgiendo desde la geografía y otras ciencias. Por ello a partir de 1970 retorna la cuestión del territorio a ser eje de las discusiones en el ámbito de la geografía. Este resurgimiento se encuentra, fundamentalmente, asociado al reconocimiento de procesos de cambios sociales que debían ser analizados juntamente con su expresión en el espacio habitado.

Entre los primeros trabajos que abordan la cuestión territorial en este segundo momento, se encuentra la obra de Gottmann (1973) titulada, "*The significance of territory*". Este autor, mantiene la propuesta analítica de Ratzel al asociar el territorio con el Estado abordando, por ejemplo, temas como: las políticas de organización del espacio, la soberanía y la 'utilidad' del territorio para el Estado, entre otros.

Posteriormente, Rafesttin (1980[1993]) puso el acento en las relaciones de poder y en el reconocimiento de conflictos que incluyeran a distintos actores del Estado. De este modo presentó una opción superadora a las propuestas existentes hasta aquel momento, considerando por primera vez al territorio como la manifestación espacial del poder. El autor destaca entonces el carácter relacional del concepto y especifica que está determinado por la presencia de energía (acciones y estructuras concretas) y de información (acciones y estructuras simbólicas).

En un esfuerzo por ordenar los aportes existentes en torno a las definiciones del territorio, Haesbaert (2004: 40) reconoce cuatro vertientes básicas:<sup>24</sup>

- *Natural*: en esta visión el territorio es considerado la base de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, especialmente en lo que se refiere al comportamiento “natural” de los hombres en relación al ambiente físico.
- *Política* (también identificada como jurídico-política): aquí el territorio es visto como un espacio delimitado y controlado en el cual se ejerce un determinado poder, estando habitualmente relacionado al análisis del poder político del Estado.
- *Cultural* (reconocido como simbólico-cultural): en estos estudios el territorio es visto como un producto de apropiación/valorización simbólica de un grupo en relación a su espacio vivido.
- *Económica*: en esta vertiente se enfatiza la dimensión espacial de las relaciones económicas. El territorio es considerado una fuente de recursos, es parte de la disputa entre clases sociales, y constituye uno de los ejes en el análisis de la relación entre el capital y el trabajo.

Estas vertientes permiten una primera aproximación a los diferentes aspectos en los que las diferentes conceptualizaciones del territorio han puesto foco, sin embargo no muestran un análisis de la construcción de cada uno de sus elementos o partes componentes.

Sobre lo anterior, Saquet (2007: 14 y ss.) propone diferentes formas de agrupar los aportes a la discusión en torno al territorio a partir de dos grandes períodos. El primero de ellos lo conforma con los aportes realizados hasta fines de los años '70 y reconoce allí la existencia de cuatro grupos, los cuales divide según el énfasis puesto en: a) la discusión teórico metodológica sobre el concepto; b) la comprensión de la dimensión geopolítica del espacio; c) la explicación del desarrollo territorial, la reestructuración del

---

<sup>24</sup> El autor menciona en el texto la existencia de 3 vertientes, pero luego presenta los trabajos que abordan el territorio desde una concepción naturalista como un grupo más, por lo que estimamos que entonces corresponde considerar 4 vertientes (en lugar de las planteadas inicialmente por el autor).

capital y de los movimientos sociales; y d) la cuestión semiológica. Si bien esta división resulta esencialmente didáctica, dado que la mayor parte de los trabajos de aquella época se incluyen en el grupo a) y alguno en los tres restantes, a modo expositivo la propuesta es válida dado, que su objetivo es mostrar grupos de énfasis y no categorías excluyentes.

Los trabajos elaborados desde 1980 en adelante, Saquet (*ibid.*: 15) los asocia con cuatro tendencias o perspectivas de abordaje, que se suceden en el tiempo y también coexisten en algunos períodos. Estas tendencias son: i) económica, asociada con el materialismo histórico o dialéctico y donde se entiende al territorio desde las relaciones de producción y las fuerzas productivas; ii) geopolítica, relacionada fundamentalmente con el estudio del poder de los estados nacionales; iii) político-cultural y simbólico-identitaria, abordando también las representaciones sociales desde una visión fenomenológica y, iv) ambiental, vinculada con la sustentabilidad y el desarrollo local, intentando articular, al mismo tiempo, conocimientos y experiencias de manera interdisciplinar.

Retomando nuevamente la propuesta de Haesbaert (*ibid.* 41) el autor discute la conceptualización del territorio a partir del binomio materialismo-idealismo, que amplía en función de otras dos perspectivas: i) *parcial* en tanto sea enfatizada una de las vertientes (política, cultural, económica o natural); o ii) *integradora*, cuando la visión del territorio busca responder a problemáticas que ‘condensan’ en el espacio las 4 vertientes.

El autor advierte que la mayor parte de los trabajos adherirían al materialismo y no al idealismo, debido a que durante casi 100 años el término estuvo asociado al Estado (desde Ratzel en 1861 hasta la aparición de nuevas propuestas analíticas en la década de 1970) y por tanto el término territorio se asoció al espacio dominado por éste. Destaca además, que parte importante de los trabajos conceptualizan al territorio de forma parcial y ejemplifica esto enfatizando los extremos de abordaje posibles. Menciona entonces los estudios que lo consideran desde una perspectiva “naturalista” reduciendo la territorialidad a su carácter biológico. Y por otro lado, aquellos que desde el marxismo (por lo general ortodoxo) toman a las relaciones de producción como el fenómeno central para la interpretación de la organización territorial.

Desde las perspectivas que proponen un carácter integrador se plantea incluir en su definición diferentes dimensiones (tanto aquellas referidas a la sociedad como a la naturaleza). Haesbaert (*ibid.*: 79) sintetiza esta visión del territorio al mencionar la necesidad de considerar a este concepto como *híbrido* “entre sociedad y naturaleza, entre política, economía y cultura, entre materialidad e ‘idealidad’, en una compleja interacción tiempo-espacio, en la indisociación entre movimiento y (relativa) estabilidad.” A partir de esta propuesta de abordaje conceptual, destaca que “el territorio puede ser concebido a partir de la imbricación de múltiples relaciones de poder, del poder material de las relaciones económico-políticas y del poder más simbólico de las relaciones de orden más estrictamente cultural” (*ibid.*) Con esto expone la complejidad que en el proceso de construcción conceptual ha logrado adquirir el territorio.

Por su parte el geógrafo brasileño Milton Santos es considerado el mejor representante de las perspectivas integradoras con énfasis en el materialismo, aunque privilegiando la dimensión socio-económica. Santos, sostiene que el *uso* (económico, sobre todo) es lo que define por excelencia al concepto, particularmente, considera al *territorio usado* como sinónimo del espacio geográfico (Santos y Silveira, 2005 [2001]: 19). El autor, también distingue entre asumir al territorio como recurso y como abrigo. Mas precisamente, sostiene que los actores hegemónicos consideran al territorio usado como un recurso (es decir, como garantía de sus intereses particulares) mientras que los actores hegemonzados lo asumen como abrigo buscando adaptarlo al medio geográfico local.

Por otra parte, también desde una perspectiva integradora, pero con una visión idealista del territorio se reconocen los avances realizados desde la geografía cultural. Aquí predominan las propuestas que enfatizan el carácter cultural y simbólico, y relativizan los aspectos materiales. Desde este enfoque suelen utilizarse conceptos como paisaje o lugar (en vez de territorio) para analizar los fenómenos ligados a esta dimensión del espacio.

Si bien el concepto territorio no cuenta con una única definición y resulta adecuado reconocer los esfuerzos realizados por precisarlo, es necesario considerar también fenómenos sociales, que particularmente en la actualidad, lo van modificando. Al respecto Manzanal (2007<sup>b</sup>: 17) afirma que “globalización, descentralización, modernidad, expresan nuevos procesos de transformación socioeconómica y política que ejercen notoria influencia sobre la producción de los territorios”. Estos tres

procesos son además contemporáneos del actual contexto de crisis de paradigmas y modelos de interpretación (Touranie, 2006).

Al referirse a la globalización Manzanal (*ibid.*: 18) destaca que los actores “están signados por sus relaciones e interrelaciones con lo global llegando, en ciertos casos, a una limitada intermediación o regulación de nivel nacional, provincial o estadual”. La globalización entonces, irrumpe en el territorio, influyendo en las relaciones sociales y buscando centralmente la inclusión (o exclusión) de los espacios en un mercado global. Paralelamente, agiliza la circulación de datos y la interconexión entre los actores, posibilitando así el acceso a información y la comunicación para acciones colectivas de los grupos más desfavorecidos. Enérgicos debates abordan esta temática desde la geografía y otras áreas de la ciencia, pero nos interesa destacar su importancia como proceso que influye en la construcción del territorio, en tanto proceso ‘global’ que tiene influencia en ‘lo local’. Porque:

en los territorios opera la compresión espacio-temporal acelerada por la globalización que, como Harvey (1998) sostiene, conduce a ‘desplazamientos fundamentales en los sistemas de representación, en las formas culturales y en las concepciones filosóficas’ (*ibid.*: 266/7). Precisamente, son estos ‘desplazamientos’ en las prácticas y en las concepciones vinculadas con el espacio y producto de la globalización, los que deben ser considerados en el análisis teórico-metodológico de toda investigación y propuesta asociada con los territorios y rol de sus actores. (Manzanal, 2007<sup>b</sup>: 19).

Conjuntamente con la globalización, en el territorio opera la descentralización en todos los órdenes de gobierno e incluso entre otros actores vinculados directa o indirectamente al Estado (como por ejemplo las ONG). Como mencionáramos, este fenómeno de implicancias económicas, políticas y sociales, debe ser considerado al analizar el territorio debido a que influencia directamente en las relaciones de poder que constituyen el territorio. En principio porque implica modificaciones en el Estado como componente político de dominación (O’Donnell, 1977: 3) y además porque afecta directa y explícitamente las relaciones de poder en las instituciones públicas. Desde esta perspectiva, la descentralización resulta una referencia ineludible en el análisis del territorio conformándose por esto en uno de los elementos centrales de nuestra investigación.

Finalmente, desde una óptica fundamentalmente simbólica, la modernidad como proceso ejerce también influencia en el territorio. En torno a este tema recuperamos la discusión propuesta por Touraine (2006: 101) que afirma:

Sobre las ruinas de la sociedad avanza, de un lado, fuerzas no controladas, las del mercado, la guerra y la violencia, y, del otro, la modernidad, de la que son elementos centrales el racionalismo y la preocupación por los derechos humanos universales y que se deja oír cada vez más directamente, sin por ello pasar por la ficción de una sociedad perfecta.

Al reconocer el avance de dos fuerzas contrapuestas en torno a una concepción de mundo, es esperable la existencia de conflictos que se manifiesten en el territorio. Manzanal (*ibid.*: 22) destaca, en similar perspectiva respecto de las expresiones de la modernidad en el territorio, que deben considerarse aquellas situaciones “donde se estén gestando o desarrollando luchas y resistencias al orden social e institucional constituido.” Porque éstas expresan las relaciones de poder presentes en el territorio, las cuales dejan de estar ‘ocultas’ con la aparición enfrentamientos y disputas.

En otros términos, las diferentes expresiones contra los paradigmas de la racionalidad, comúnmente asociados con la modernidad son modalidades sociales que deben ser incorporadas al análisis. Tal como propone el geógrafo Milton Santos, de incluir en el análisis del espacio geográfico y del territorio las cuestiones vinculadas con la técnica, los fijos y los flujos (Santos, 2006[1996]).<sup>25</sup>

El concepto territorio entonces resulta de una histórica construcción desarrollada principalmente en la geografía con el aporte de otras áreas de la ciencia, conjuntamente con el reconocimiento e inclusión de los procesos que ocurren en ‘lo local’ y en ‘lo global’. A su vez, se reconoce en las discusiones existentes en torno a la definición del concepto que el territorio implica el reconocimiento del poder en los distintos tipos de relaciones sociales que se materializan en el mismo. Porque como afirma Manzanal (2007<sup>b</sup>: 33)

cuando 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 mas ocultas e invisibles. Es entonces que el territorio aparece asociado con el ejercicio del poder.

Se opta entonces por la definición propuesta por Lopes de Souza (Prf. 1995: 78/79) quien afirma que “el territorio es fundamentalmente un *espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder.*” El énfasis en las relaciones de poder es porque se considera de mayor importancia en la definición del territorio que a las

---

<sup>25</sup> Avanzamos sobre estos y otros conceptos de Milton Santos en el acápite titulado “Aproximación al territorio”.

características geocológicas y los recursos naturales de un área, o lo que se produce o quién lo produce en un espacio determinado, o las relaciones afectivas o de identidad entre un grupo social y su espacio. Porque a pesar de la importancia de estos temas 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?” (*ibíd.*). Y de esta manera contribuir al conocimiento de su formación y dinámica.

A partir de esta definición y con la guías de este último interrogante, a continuación se analiza el carácter relacional del concepto, precisando algunas ideas sobre la territorialidad y el poder.

### ***Especificaciones del carácter relacional: poder y territorialidad***

Al poner las relaciones de poder entre los elementos centrales para la definición del territorio acordamos con Haesbaert (*ibíd.*:82) en: a) la necesidad de reflexionar sobre el contexto socio-histórico en el que se inserta, reconociendo una relación compleja entre los procesos sociales y el espacio; b) que el carácter relacional le otorga al concepto movimiento, fluidez y dinamismo ligándolo así a la temporalidad y al carácter histórico-social que requiere su interpretación (*ibíd.*)<sup>26</sup> c) la importancia de tomar en cuenta la espacialidad en las relaciones de poder que constituyen la definición adoptada a los efectos de evitar una excesiva visión sociológica y/o histórica del territorio despojándolo de su base social-geográfica (*ibíd.*: 81). Esta observación resulta pertinente dado que la relativización del espacio en el análisis del territorio implicaría desconocer el proceso de construcción histórica que lo originó reduciéndolo en un aspecto de las problemáticas abordadas desde la ciencia política antes que de la geografía.

Schneider y Tartaruga (2006: 80) mencionan que al definir el territorio por las relaciones de poder se incorporan, desde la geografía, autores de otras disciplinas (como Foucault y Arendt). Raffestin (1980[1993]: 53) introdujo esta cuestión basándose en Foucault (1976, citado en Raffestin, *ibíd.*) al describir una serie de proposiciones que

---

<sup>26</sup> Precisamente, los aspectos relacionados con la temporalidad del concepto (asociado al recurso de la periodización) y su análisis son abordados en el próximo apartado de éste capítulo.

antes de intentar definir el poder buscan precisar su naturaleza. Particularmente, el autor menciona que:

- a) el poder no se adquiere, es ejercido a partir de innumerables puntos;
- b) las relaciones de poder no están ajenas a otros tipos de relaciones (económicas, sociales, etc.), dado que son inmanentes a éstas;
- c) el poder viene desde abajo, no es una posición binaria y global entre dominador y dominado;
- d) las relaciones de poder son, concomitantemente, intencionales y no subjetivas;
- e) donde hay poder hay resistencia y es por eso mismo que jamás las relaciones de poder son externas a las relaciones sociales.

Estas características del poder implican su expresión en diferentes ámbitos lo cual da cuenta de su complejidad. Por esto, Foucault al mencionar en el ítem a) que el poder *se ejerce* destaca su carácter de acción, y en consecuencia relación social, dado que si este pudiese adquirirse entonces sería pertinente considerarlo un bien y no una relación. Además, el poder es ejercido *a partir de innumerables puntos*. Esto implica una ‘desterritorialización’ de su expresión, dado que su origen no necesariamente está emplazado en un ámbito específico o territorio. Sin embargo, al ser el poder *ejercido* necesariamente requiere de un ámbito espacial en el cual manifestarse, es precisamente en este aspecto donde el territorio se vincula a las relaciones de poder, o en otros términos, se manifiesta en el espacio. En términos de Raffestin (*ibid.*) esta particularidad ‘fundamenta la multidimensionalidad del territorio’.

En el ítem b) se generaliza al poder en las relaciones sociales al asociarlo a vínculos que, en lo superficial, podrían subestimar su presencia. Esta particularidad pone de relieve también las posibilidades de encontrar su objetivación tanto en las acciones mediadas por lo económico-material, como por lo simbólico y cultural.

En los ítems b) y c) se destacan dos aspectos centrales de ésta conceptualización y de posteriores análisis del poder. Estos son: el carácter general de las expresiones de poder y su intencionalidad. Respecto del primero, se evidencia su complejidad al destacar que no es la resultante de una relación social entre dos grupos claramente definidos (dominante y dominado) sino por el contrario, es intrínseco a las relaciones sociales y se presenta entre diferentes escalas. Esta complejidad en la expresión del poder, implica reconocer las dificultades para su abordaje y alerta sobre el riesgo de simplificar su análisis al considerarlo como una relación social binaria. Sin embargo, la complejidad



intrínseca del poder no debe ser un elemento conducente a su subjetivación, y es por esto que en el ítem. c) se enfatiza su *intencionalidad*.

Finalmente, en el ítem d) se destaca la relación entre el poder y la resistencia. Se subraya de este modo su vinculación con la lucha de intereses y las asimetrías de poder que caracterizan las relaciones sociales. Al respecto, Manzanal (2007b: 45) interrogándose sobre la manera de identificar y comprender las relaciones de poder, y recurriendo también a Foucault (1998 citado en *ibíd.*) marca la importancia de investigar las luchas y formas de resistencia y los intentos por desintegrar estas relaciones. La autora afirma entonces que las relaciones de poder presentes en el territorio pueden ser identificadas a través del reconocimiento y análisis de conflictos espacialmente localizados.<sup>27</sup> Porque de esta manera se avanza en el conocimiento de lo que Foucault (1997: 15) refiriéndose al poder sostiene, al mencionar que: “Nadie, hablando con propiedad, es su titular y, sin embargo, se ejerce en determinada dirección, con unos a un lado y los otros en el otro; no sabemos quien lo tiene exactamente, pero sabemos quien no lo tiene.”

Dada la naturaleza del poder, su abordaje en el territorio y desde una perspectiva geográfica implica el análisis de la territorialidad. Este concepto ha generado una multiplicidad de interpretaciones y discusiones. Haesbaert (*ibíd.*) afirma que “Tanto Sack como Raffestin proponen una visión de la territorialidad eminentemente humana, social, completamente distinta a la difundida por los biólogos, que la relacionan con un instinto natural a propósito del comportamiento de los animales”. El carácter humano de la territorialidad se asocia con el aspecto relacional del poder que constituye este concepto.

Recuperando la discusión en torno a la territorialidad Haesbaert (*ibíd.*) diferencia las concepciones de Sack y Raffestin. Respecto de Sack menciona que la define como “una tentativa por un individuo o grupo, de atender/afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones, por la delimitación y afirmación del control sobre un área geográfica. Esta área será llamada territorio”. Raffestin, en cambio, define a la territorialidad desde una perspectiva mas amplia y la considera como el “conjunto de relaciones establecidas por el hombre en cuanto perteneciente a una sociedad, con una exterioridad y una alteridad a través del auxilio de mediadores o instrumentos”. Subyace

---

<sup>27</sup> Esta idea es retomada en el capítulo metodológico, precisamente en la identificación y delimitación del estudio de caso, a partir del análisis sobre los conflictos territoriales.

a esta definición de Raffestin la asociación que el autor realiza entre territorio y Estado, pues la referencia queda establecida entre ambos conceptos a través de la mención a los ‘mediadores o instrumentos’.

También Lopes de Souza (*ibid.* 98-99) advierte sobre el análisis de la territorialidad y su vinculación con el territorio. Este autor destaca que la territorialidad en singular hace referencia a “algo extremadamente abstracto, *es aquello que hace de cualquier territorio un territorio*” y define entonces a la territorialidad como “*las relaciones de poder espacialmente delimitadas y operando sobre un sustrato referencial*”. Reconoce las territorialidades, en plural, como “los tipos generales en que pueden ser clasificados los territorios conforme a sus propiedades, dinámica, etc.” En cualquier caso, el autor señala que al referirse a la territorialidad alude a cierto tipo de interacción entre el hombre y el espacio, es decir, a una relación social entre humanos *mediatizada* por el espacio (*ibid.*).

En Manzanal *et al* (2009<sup>a</sup>: 135), se acuerda con esta perspectiva teórica de Lopes de Souza, observando que entonces se da una relación directa entre territorio y territorialidad “porque ambos conceptos expresan el poder, simbólico y material, presente implícita y explícitamente en las estructuras sociopolíticas y económicas de toda sociedad.”

Respecto del territorio y la territorialidad, a continuación avanzamos sobre una síntesis de algunos conceptos que permiten su aproximación al campo empírico. Nos referimos, específicamente, a la técnica y la periodización como estrategia para “*empirizar*” el territorio y la territorialidad (Santos, 1988: 83).

### ***Aproximación al territorio***

Milton Santos (2006[1996]: 11) propone que “el desafío está en separar de la realidad total un campo particular, susceptible de mostrarse autónomo y que, al mismo tiempo, permanezca integrado a esa realidad total”. En igual sentido, Silveira (1995: 54) afirma que: “No existe una trama estructural de eventos a comprender, sino una red ocasional y variable de hechos a explicar”. Desde esta perspectiva general se construye desde el pensamiento geográfico una propuesta teórico metodológica que busca abordar el análisis del territorio desde lo empírico. Para su operacionalización se proponen

conceptos tales como sistemas de objetos y acciones, técnica, territorio usado, y periodización; los cuales abordamos a continuación.

### *Los sistemas de objetos y acciones*

Lefebvre (2005: 54) sostiene que:

De acuerdo con Marx (y nadie de los que han considerado este tema en algo han podido demoler esta premisa analítica básica), el meramente notar la existencia de cosas, así sea objetos específicos o “el objeto” en general, es ignorar lo que las cosas al mismo tiempo corporizan y disimulan, esto es relaciones sociales y las formas de esas relaciones.

Coincidentemente, Santos (1988; 77 y ss.) sostiene que el espacio geográfico al igual que el territorio están formados por fijos y flujos y aclara al respecto que “tenemos cosas, flujos que se originan de esas cosas fijas, flujos que llegan a esas cosas fijas”. En definitiva, entonces, el territorio se encuentra esencialmente conformado por flujos, fijos y su interrelación. Se considera a los fijos, como la objetivación del trabajo en instrumentos (herramientas, maquinarias, estructuras, etc.) o la fuerza de trabajo misma; mientras que los flujos, son las relaciones de producción que se generan hacia y desde los fijos. El autor (2006[1996]: 38) afirma que “fijos y flujos juntos, integrados, expresan la realidad geográfica y es de ese modo que conjuntamente aparecen como un objeto [de estudio] posible para la geografía”. Precisamente, partiendo de este supuesto y en la búsqueda de operacionalizar los conceptos, al igual que el autor, se considera en este trabajo al territorio como sinónimo del espacio geográfico.

Al avanzar en la propuesta teórica, se redefinen a los fijos y flujos como sistemas de objetos y acciones, respectivamente, introduciendo de esta forma un mayor nivel de generalidad en ambos conceptos y ubicándolos dentro de un conjunto más complejo. De allí su inclusión en *sistemas* de objetos (que pueden ser fijos o móviles) y acciones.

Con el objetivo de sintetizar estos conceptos y refiriéndose a la teoría marxista Santos (*ibid.*: 39) menciona que: “tendríamos un sistema de objetos como sinónimo de un conjunto de fuerzas productivas y un sistema de acciones que nos daría un conjunto de relaciones sociales de producción” (2006[1996]: 39).

Ambos sistemas constituyen una totalidad, que lleva a definir al espacio geográfico como el conjunto indisoluble de estos dos sistemas, destacándose así la necesidad de abordarlos conjuntamente para su estudio.

Santos (1988: 80) propone para el análisis de las transformaciones territoriales partir de los sistemas de objetos (o fijos) dado que éstos surgen de características específicas de las técnicas y las organizaciones, y corresponden a un determinado grupo de acciones o flujos. Esta propuesta se sustenta en que los sistemas de acciones resultan difíciles de identificar disociados de los objetos y además, por sus características, suele carecerse de registros históricos. Entonces, partiendo de los sistemas de objetos puede abordarse el estudio de los sistemas de acciones y consecuentemente, del espacio geográfico o territorio.

### *La técnica*

La técnica es definida por Santos (2006[1996]: 16) “como un conjunto de medios instrumentales y sociales, con los cuales el hombre realiza su vida, produce y, al mismo tiempo, crea espacio”. Considera que analizar la técnica es una estrategia metodológica que permite unir la relación existente entre espacio y tiempo en el estudio de las transformaciones territoriales. Al respecto, Santos (2006[1996]: 33) destaca que con la técnica

empirizamos al tiempo, tornándolo material, y de ese modo lo asimilamos al espacio, que no existe sin una materialidad. La técnica entra aquí como un trazo de unión, histórica y epistemológica. Las técnicas, por un lado, nos dan la posibilidad de empirización del tiempo y, por otro, de una cualificación precisa de la materialidad sobre la cual las sociedades humanas las trabajan. En tanto esa empirización puede ser la base de una sistematización de las características de cada época.

En el análisis de los sistemas de objetos y acciones, Santos identifica a *la técnica* como el aspecto transversal que permite el abordaje del territorio. La técnica se objetiva en ambos sistemas con materialidad ideológica y cuenta con un fuerte poder de transformación del territorio porque se encuentra asociada al poder hegemónico.<sup>28</sup> El

---

<sup>28</sup> Coincidimos con Gramsci en que la hegemonía existe cuando la clase dominante además de obligar a una clase social subordinada o minoritaria a que satisfaga sus intereses, también ejerce control sobre los medios de producción. La hegemonía, no es explícita, sino por el contrario se manifiesta de manera sutil. Entonces, el grupo dominado adopta las concepciones de la clase dominante incorporándolas a su repertorio ideológico y ligándolas a su sistema de valores o de “sentido común”. (Portantiero, 1979)

análisis de los sistemas de objetos y acciones busca identificar y analizar 'la técnica' o, en otros términos, los sistemas técnicos asociados a momentos históricos particulares representados en sistemas de objetos y acciones específicos.

El análisis de la técnica permite abordar lógicamente la producción del territorio. Los distintos grupos de técnicas utilizados en momentos históricos particulares vinculan el tiempo con el espacio: "a través de los objetos la técnica es historia en el momento de su creación [...] y revela el encuentro en cada lugar con las condiciones históricas (económicas, socioculturales, políticas, geográficas) que permitieron la llegada de esos objetos [... Entonces] la técnica es tiempo congelado y revela una historia" (*ibid.*, 29).

Silveira (1997: 8) afirma que a través de la técnica se construye un discurso geográfico, que tiene la intencionalidad de mostrar un modelo específico de modernización y racionalidad como inevitable. Destaca así la importancia de las cuestiones técnicas en el marco del capitalismo, asociado a una visión de la modernidad. A su vez, refiere a un discurso geográfico que partiendo de una base técnico-científica, pretende legitimar la alocaación en los lugares de nuevos objetos y acciones.

Santos (2004[1994]: 41), por su parte, asocia la técnica con la modernidad, y sintetiza sus características en el territorio al mencionar que:

[...] se presenta al hombre común como un misterio y una banalidad. [...] Como todo parece depender de la técnica, ella se presenta como una necesidad universal, una presencia indiscutible, dotada de una fuerza casi divina a la cual los hombres acaban rindiéndose sin procurar entenderla. Por consiguiente, es algo común en la cotidianidad de todos, una banalidad, pero sus fundamentos y su alcance se escapan a la percepción inmediata, y de ahí su misterio. Tales características alimentan su imaginario, basado en sus relaciones con la ciencia, en su exigencia de racionalidad, en el absolutismo con que, al servicio del mercado, conforman los comportamientos; todo eso haciendo creer que es inevitable.

La objetivación de la técnica es entonces clave como propuesta teórico metodológica, al otorgarle especificidad, materialidad y locación al tiempo y perspectiva analítica a los objetos y las acciones.

Pero además, el análisis de la técnica permite identificar las relaciones de poder que desde el discurso hegemónico se introducen en los sistemas de objetos y acciones. En definitiva, a través de esta propuesta teórico-metodológica, se establece un conjunto de relaciones que permiten materializar el objeto de estudio geográfico: el espacio o territorio.

### *El territorio usado*

En el marco de esta metodología, analizando la técnica se promueve el estudio del espacio geográfico partiendo del concepto de: *territorio usado*.

Santos y Silveira (2005[2001]: 20) consideran al “territorio usado” como sinónimo del espacio geográfico. Los autores señalan que esta categoría apunta a la necesidad de analizar sistemáticamente la constitución del territorio tratándose entonces, de una propuesta totalmente empírica que permite el enriquecimiento de la teoría (*ibíd.*). Porque es a partir de este concepto que se avanza en la propuesta de “empirizar” el territorio desde una visión complementaria a la operacionalizada a través del análisis de la técnica.

Sobre el ‘uso’ del territorio, aclaran que “puede ser definido por la implantación de infra-estructuras” como por ejemplo empresas que extraen recursos naturales o que comercializan todo lo que producen fuera del territorio, en este tipo de casos se utiliza el concepto o denominación de *sistemas de ingeniería*. Pero también el ‘uso’ del territorio puede ser concebido a partir del análisis del dinamismo de la economía y de la sociedad sin estar asociado a sistemas de ingeniería específicos (*ibíd.*). Tal es el caso de los movimientos de población, la distribución de la agricultura, de la industria y de los servicios, los marcos normativos (incluida la legislación civil, fiscal y financiera), el alcance de la extensión de la ciudadanía, etc.; que configuran las funciones del espacio geográfico y constituyen el uso del territorio en cuestión.

Santos (2004[1994]: 83) advierte sobre la doble acepción del dinero en el territorio al proponer que, por un lado, ha sido representativo del territorio que lo protege y, por otro, también es regulado por éste. Precisamente, el territorio ‘es usado’ cuando la influencia del dinero global permite que su contenido escape a los mecanismos de control local pasando los agentes territoriales a ser testigos pasivos de la circulación del capital (*ibíd.*). Para los agentes territoriales el territorio forma parte constitutiva de su existencia y se construye a partir de sus propias regulaciones (o sistemas de control) local. Los sistemas de ingeniería operan entonces como partes constitutiva tanto de la dinámica de reproducción local del territorio como del dinero global.

### *La periodización como síntesis*

Retomando la perspectiva de análisis centrada en la técnica, Santos reconoce la existencia de un proceso dialéctico (1994: 17) que:

La parcela técnica de producción permite que las ciudades locales o regiones tengan un cierto control sobre la porción de territorio que la rodea. Este comando se basa en la configuración técnica del territorio, en su densidad técnica y, también, de alguna forma, en su densidad funcional a la que podemos igualmente llamar densidad informacional. El control distante, localmente realizado sobre la parcela política de producción, es obrado por ciudades mundiales a través de sus 'enlaces' con territorios diversos.

Sobre la base del control (local referido a las regulaciones impuestas por los agentes territoriales; y distante, respecto de las regulaciones impuestas desde las ciudades mundiales) de la técnica y asumiendo que representa una materialización del tiempo, su análisis histórico permite identificar y estudiar las transformaciones territoriales que históricamente tuvieron lugar en el territorio.

Para operacionalizar esta propuesta, se parte de la identificación de períodos en el proceso dialéctico mencionado por Santos (*ibid.*) a partir de las nociones de régimen y ruptura. El régimen corresponde al conjunto de variables (fundamentalmente asociadas a las técnicas -específicamente a los sistemas de objetos y acciones- y a características específicas del uso del territorio) que actúan a lo largo del tiempo de manera armónica y permiten el funcionamiento de las organizaciones. Estas, al ser legitimadas por la sociedad, son las encargadas de imponer las reglas que regulan el accionar de los medios de producción durante un período de tiempo determinado.

Cuando la organización deja de ser eficaz en la implementación de las reglas, por la pérdida de legitimidad social o por los cambios en el contexto, entonces está comenzando a operar la noción de ruptura, lo cual indica el pasaje a un nuevo período. Santos y Silveira (2005[2001]: 20) se refieren a los períodos como:

los fragmentos de tiempo definidos por características que interactúan y aseguran el movimiento del todo. Pero esta interacción se hace de acuerdo a un control que asegura una reproducción ordenada de las características generales, esto es, según una organización. La falencia de esta última, sacudida por una evolución violenta de uno de los factores, desmantela la armonía del conjunto determinando la ruptura que permite identificar la entrada en un nuevo período.

Entonces, para la identificación de los períodos y el consecuente análisis empírico del territorio, deben ser analizadas como ‘variables clave’ las reglas y las organizaciones (ambas a través de los sistemas de objetos y acciones que los componen) que los comandan durante espacios temporales largos. Las instancias de ruptura de estas variables (que pueden ocurrir en ‘lo local’, ‘lo global’ o en los dos) indicarán, por lo tanto, el fin de un período y el inicio de otro.

En síntesis, la periodización del acontecer en el territorio “es el principio a partir del cual podemos valorizar los procesos y reconocer las novedades de la historia del territorio” (*ibíd.*) O en otros términos *empirizar* el tiempo y el espacio a partir de las modificaciones que operan en la técnica y los modos de ‘uso’ del territorio, en definitiva de las relaciones de poder medidas por el espacio buscando identificar *quien domina y cómo, en un territorio específico.*

## **Descentralización y territorio**

Como se observó en el acápite precedente ha existido una histórica vinculación teórica entre Estado y territorio que se remonta al origen de ambos conceptos. Sin embargo, si bien la descentralización se ha vinculado al Estado (como parte de los procesos de reforma) no ha sido habitualmente asociada al territorio.

El Estado, entendido como una instancia de mediación y articulación entre las clases sociales, se reformó en la década de 1990 adaptándose al paradigma neoliberal a través de la descentralización (entre otras políticas aplicadas en aquellos años). Estas reformas lo adecuaron a un escenario en el cual se redujo su labor de regulación e intervención en la ‘moderación’ de las fuerzas del mercado. La descentralización, entonces, influyó a través de sus objetivos en el territorio, y éste condicionó los resultados de las políticas de descentralización al resinificarla en las relaciones de poder que lo integran.

Desde ésta perspectiva, se avanza sobre la vinculación existente entre Estado, descentralización y territorio, enfatizando el rol como mediador desempeñado por el Estado.



### *Estado, territorio y descentralización*

O'Donnell (1977) afirma que el Estado es, además de un andamiaje institucional, una construcción ideológica generada por el sistema capitalista para su mantenimiento y control. Precisamente, el autor menciona que “lo estatal o propiamente político, es simultáneamente, garantía de las relaciones capitalistas de producción, de la articulación de clases de dicha sociedad, de la diferenciación sistemática del acceso a recursos de poder (o sistema de dominación) y de la generación y reproducción del capital” (*ibíd.*: 12). Entonces, esta construcción tiene expresiones y formas de funcionamiento que se manifiestan en los diferentes órdenes de gobierno (nacional, provincial y municipal) y en la sociedad civil a través de las nociones de ciudadanía, nación y pueblo (O'Donnell, 1977.).

El Estado es más que las instituciones (normativas legales, instituciones educativas y de otra índole, secretarías, etc.) que lo conforman. Más aún, estas son una consecuencia del andamiaje ideológico que lo sustenta, porque:

la reificación o cosificación del Estado capitalista en sus instituciones es la modalidad típica de su apariencia –razón por la cual la crítica de ese estado debe comenzar por describirlo como aspecto de la dominación en la sociedad. Lo mismo que el dinero y la mercancía, las instituciones estatales son un fetiche (*ibíd.*: 18).

El Estado se define ontológicamente al destacar que las instituciones al igual que la dimensión político-partidario o de gobierno constituyen un componente más de su andamiaje burocrático (Cavarozzi, 1978). El Estado despliega estrategias que le permiten ocultar sus contradicciones legitimando las relaciones de producción, explotación y dominación propias del sistema. De esta forma favorece la continuidad del capitalismo.

El rol fundamental del Estado es ser el mediador en las relaciones de producción. La mediación estatal es aplicada sobre las relaciones de producción y no directamente sobre las clases sociales, dado que no siempre adopta una posición en favor de los sectores dominantes. Esto es así, porque el Estado:

es el garante del trabajador asalariado en tanto clase, no solo de la burguesía. Esto entraña -lógica y prácticamente- que en ciertas instancias el Estado sea protector de la primera frente a la segunda. Pero no como árbitro neutral sino para reponerla como clase subordinada que debe vender fuerza de trabajo y,

por lo tanto, reproducir la relación social que el Estado es garante. (O'Donnell, 1977: 10)

Para el ejercicio de su rol se lo reconoce como un actor 'externo' a las relaciones de producción y explotación del capitalismo. Es decir, se encontraría por fuera de las relaciones entre las clases dominantes y las dominadas. Esto, legitima aún más su rol como mediador, debido a que le otorga "imparcialidad" al encontrarse (supuestamente) fuera de la disputa, y en otros términos, al margen del mecanismo de explotación característico del sistema capitalista. Esto se evidencia, por ejemplo, en la necesidad de recurrir a las instituciones públicas (como normativas legales o el poder policíaco) para la resolución de aquellos conflictos que involucran la apropiación de recursos económicos, o más específicamente, disputas de poder. Así por ejemplo, Manzanal (2009<sup>b</sup>: 24) reconoce empíricamente esta condición del Estado cuando al referirse al conflicto por el agua de riego entre los regantes de la cuenca del Calchaquí afirma que:

detrás de [las] reglamentaciones y autoridades públicas, hay una alianza de poder consolidada históricamente entre los sectores hegemónicos del ámbito local y del poder político, quienes usan y construyen el marco institucional del Estado en su propio beneficio, sin preocuparse realmente por la desigualdad social y económica presente en la región [...] esta alianza trasciende a las personas específicas que representan al Estado y a las empresas. Se legitima y "naturaliza" tras las normativas que organizan la distribución del agua. Y por esta misma característica de las leyes, porque supuestamente están más allá de los intereses personales, la alianza entre los sectores de poder resulta cada vez más fortalecida, en tanto el paso del tiempo, y su permanencia o perfeccionamiento a través de décadas, contribuye a "aparentar" una realidad que pareciera no tener vinculación alguna con los intereses específicos de las personas involucradas.

En el territorio, la mediación del Estado se presenta constituyéndolo a la vez que recurriendo para su legitimación a instancias extraterritoriales de orden provincial, nacional y global. Con la descentralización, el rol de mediador adquirió una nueva característica en el ámbito territorial porque se afectaron las relaciones de poder que lo constituían. En términos de Escolar (1997: 365) se revalorizó en el contexto político el accionar en el territorio, definido como:

[...] la forma de dominar simultáneamente cualquier actividad política no-superestructural y, también, cualquier actividad política cuyo radio de acción e interés sea reducido desde un punto de vista geográfico. "Territorial" puede constituir una metaforización geográfica de imagen popular sobre lo que es la *militancia de base* de un partido, ya que este envuelve las actividades que se desarrollan en el nivel mas bajo de la jerarquía partidaria, por lo tanto, se

caracterizan por ser un contacto directo con la ciudadanía, con “las personas comunes” o con los vecinos, de acuerdo a como sea el uso cotidiano de esas palabras.

La descentralización, implicó además, una transformación de las instancias superiores del Estado capaces de regular la competencia por la acumulación de capital en detrimento de las clases dominadas. Específicamente, con la transferencia de ciertas instancias de poder territorial (como la administración de los servicios de salud y educación) el Estado nacional redujo su capacidad de interferir, por ejemplo, ante acuerdos que el capital internacional realice con los estados provinciales en las prestaciones públicas.

En el contexto de la globalización y la modernidad, esto contribuiría a explicar los motivos de la emergencia en diferentes instancias territoriales de conflictos vinculados a los abusos de poder (asociados a las relaciones de producción) que al no ser mediados por el Estado expresan las contradicciones mismas del capitalismo. Relacionados, por ejemplo, con: el incumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores, el aumento de la concentración de la riqueza y de los niveles de pobreza y desigualdad, la profundización de las desigualdades regionales, etc.

Los conflictos o reclamos generados por la exacerbación de las contradicciones del capitalismo, son percibidas por las clases dominantes y el Estado como situaciones de crisis ante las cuales es necesario interceder. O'Donnell (*ibid.*: 24) considera que una instancia de crisis es percibida como una irregularidad en la ‘normalidad’ del sistema, que entonces:

alguna institución estatal se encarga de ‘solucionar’: una huelga, una tasa ‘excesiva’ de inflación, una caída de la tasa de inversión o demandas de que ciertos recursos económicos del Estado sean adjudicados al programa A y no al B. Mas generalmente, crisis y cuestiones aparecen políticamente como rupturas del ‘orden’ y económicamente como obstáculos interpuestos a la acumulación del capital.

Por lo tanto, al ser el Estado el garante del capitalismo aplica medidas de política que buscan prevenir estas crisis, tal como ocurrió durante la década de 1990 con los programas de desarrollo rural (PDR) ejecutados en Argentina. Los cuales, complementariamente a las políticas de descentralización, tuvieron presencia en ámbitos territoriales de base rural y pobre de Argentina.

Cabe destacar que el accionar del Estado como mediador en el territorio no responde a intereses premeditados propios o de las clases dominantes. O'Donnell (*ibíd.*: 22) refiere a la existencia de una *complicidad estructural* porque en su naturaleza el Estado actúa a favor del mantenimiento del sistema, dado que las acciones de este tipo se encuentran comprendidas en la 'normalidad' de su accionar. Esto se basa en la concepción misma del Estado porque "redondea la superficie aparente de la sociedad capitalista como abstracto socialmente real –y al hacerlo la encubre y se encubre como dominación" (*ibíd.* 23). Precisamente, frente a esto, el Estado actúa ante las crisis o lo que interpreta como tal concibiéndolo como un hecho real, entonces:

El problema aparece planteado por el lado de sus efectos más inmediatos, y las causas que lo provocan suelen ser entendidas en sus conexiones más cercanas. También los conflictos, con sus triunfos y derrotas de clases dominantes y dominadas, suelen tejerse alrededor de un radio limitado y sesgado de sus causas y consecuencias. Casi todo ocurre en la superficie de la sociedad, desde la cual -ya sabemos- es difícil llegar a las causas subyacentes que, con el ruido de sus manifestaciones como 'crisis', abruma la capacidad de atención de los sujetos y no aparecen en lo que verdaderamente son: el modo contradictorio de reproducción de la sociedad capitalista. (O'Donnell, 1977: 27)

En este contexto, la descentralización ha generado como 'efecto secundario' instancias de participación social que han comenzado a exigir modificaciones hacia el interior del Estado, revelando sus mecanismos de dominación. Las estructuras de poder presentes al interior de este andamiaje burocrático y conjuntamente con las clases dominantes establecerán (como históricamente ha ocurrido) estrategias para continuar beneficiándose de éste escenario. Sin embargo, posiblemente queden doblegadas ante la imposibilidad de seguir ocultando la evidencia de las contradicciones que el capitalismo manifiesta en la creciente emergencia de conflictos territoriales (Manzanal y Arzeno, 2010), movimientos anti-sistémicos (Wallerstein, 2003) y sujetos sociales (Touraine, 2006), entre otros.

El Estado, entonces, en su rol de mediador en las relaciones sociales por la continuidad del capitalismo desempeña en el territorio un papel de singular importancia que se adapta a la dinámica que en este ámbito se genera. Precisamente, la descentralización ha sido una política que ha tenido por finalidad implícita adatar la estructura del Estado a los requerimientos del capital sin afectar la continuidad del sistema capitalista.

El territorio y la descentralización se vinculan entonces, porque en ambos casos se involucran relaciones de poder, y porque también el Estado los articula en su finalidad como instancia de mediación entre las desiguales relaciones de poder que constituyen el capitalismo.

## Capítulo 2. Metodología

### Introducción

Este trabajo se realizó a partir de la aplicación de una metodología empírica y cualitativa centrada fundamentalmente en información recopilada en un estudio de caso. Esencialmente, los datos utilizados tuvieron su origen en dos tipos de fuentes. Una de ellas primaria, principalmente cualitativa, obtenida mediante entrevistas en profundidad a informantes clave. La otra secundaria, del tipo cuantitativo y bibliográfico, recopilada en el ámbito local, provincial y nacional; y vinculada con aspectos políticos, sociales y económicos.

La opción por una metodología cualitativa fue porque se buscó analizar y comprender la naturaleza del proceso de descentralización en el territorio como fenómeno social en un ámbito local determinado.<sup>29</sup> Para esto, se optó por seleccionar un estudio de caso, identificar aquellos actores relevantes al fenómeno y diseñar entrevistas que permitieron reconocer sus particularidades. Con esta finalidad, se observó que sólo las metodologías cualitativas resultan adecuadas, debido a que las propuestas cuantitativas se encuentran fundadas en opciones filosóficas distintas y por tanto en supuestos ontológicos y epistemológicos diferentes.

Más allá de las técnicas cualitativas se adoptaron también estrategias cuantitativas para el análisis de procesos que superan los horizontes temporales y espaciales en estudio. Esto se condice, fundamentalmente, con el abordaje a escalas superiores o por la aplicación de una perspectiva histórica. Por ejemplo, para comprender las características que adquirió la descentralización del sistema de salud en el orden municipal fue necesario indagar sobre como se transfirió de la administración nacional a los sistemas provinciales.

Finalmente, y como se mencionó en la introducción, parte de los resultados alcanzados en esta investigación han sido puestos en discusión en otros ámbitos (a través de

---

<sup>29</sup> Cabe destacar que el término *naturaleza* o *natural* aquí alude a la aproximación a situaciones, acciones, procesos, acontecimientos reales, concretos, interacciones espontáneas que o bien son preexistentes, o bien en parte tuvieron lugar, o bien se desarrollan durante su presencia en campo y pueden continuar en su ausencia. En ningún caso se refieren a la utilización del modelo de investigación de las ciencias naturales, con sus presupuestos ontológicos y epistemológicos como forma de acceso al conocimiento de la realidad social (Prf. Vasilachis, 2007: 28)

ponencias en congresos y jornadas, capítulos de libros, trabajos para la aprobación de seminarios de doctorado y maestría, etc.) a los efectos de contar con críticas y sugerencias que permitieran mejoras sustantivas.

## **Estudio de caso**

Coincidimos con Neiman y Quaranta (2007: 217) al definir un estudio de caso “como un determinado fenómeno ubicado en tiempo y espacio [...] que] contiene una mirada específica y diferentes perspectivas de investigación”. Sobre las particularidades de este método de pesquisa, los autores aclaran que “los estudios de caso tienden a focalizar, dadas sus características, en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual” (*ibid.*: 218).

Concretamente, nuestro eje de análisis está focalizado en las especificidades que ha adquirido la descentralización en el territorio. Y avanzar en el marco de un estudio de caso nos permite establecer diseños metodológicos capaces de combinar procedimientos cuantitativos y cualitativos en el análisis (Yin, 1994; Meyer, 2001: citados en Neiman y Quaranta, *ibid.*). Enfatizamos la preeminencia de la información primaria (a través de la entrevista) siempre con el objetivo de aportar en la construcción de teoría de diferente alcance y nivel, para interpretar y explicar la vida y organización social (*ibid.*: 223).

Pues,

contra la suposición de la *ortodoxia* cuantitativista, [el estudio de caso] no se limita a explorar o describir fenómenos sociales, tiene la capacidad de captar la complejidad del contexto y su relación con los eventos estudiados, siendo particularmente apropiados en los casos en que *los límites entre estos y el contexto resultan difusos*. A la vez, pueden recurrir a la utilización de múltiples fuentes de información y procedimientos de análisis, y –de considerarlo beneficioso– apelar a formulaciones teóricas como punto de partida para el desarrollo de la investigación. (Neiman y Quaranta, *ibid.* resaltado nuestro)

El abordaje de la descentralización exigió la identificación de un estudio de caso. Dentro del cual se realizaron dos rectores espaciales.

Uno de ellos, siguiendo la delimitación político-administrativa característica del Estado Argentino construida sobre sus tres órdenes de gobierno (nacional, provincial y municipal -o departamental-).

La otra, focalizada en el abordaje del territorio en tanto relaciones de poder mediatizadas por el espacio. Para este recorte se partió de la identificación de un conflicto territorial vinculado al proceso de descentralización.<sup>30</sup> Precisamente, el reconocimiento de un conflicto como estrategia para el análisis se basa en que este tipo de expresiones sociales otorga visibilidad al poder que de otro modo se encuentran ‘oculto’ en la supuesta ‘normalidad’ del sistema y en expresiones del ‘sentido común’. Partiendo así de la propuesta de Santos (1998: 128) al mencionar que el conflicto “debe ser hoy un dato fundamental en el análisis geográfico” coincidimos con Manzanal (*ibid.*: 22) en que sus expresiones resultan clave “para comprender y explicar las relaciones de poder” y en definitiva el territorio. Se buscó además, que el conflicto identificado este vinculado con las políticas de descentralización para que se manifieste en el estudio de caso su relación con el territorio, pero de una perspectiva diferente a la abordada en el otro recorte espacial.

Entonces, esta decisión permitió identificar y sistematizar con mayor amplitud la vinculación entre *descentralización* y *territorio* en un mismo estudio de caso. Debido a que en uno de los recortes, se analizó el proceso de descentralización y su expresión en el territorio partiendo de las estructuras de gobierno hasta llegar a los pobladores de un municipio rural. En el otro recorte, a partir del reconocimiento de un ámbito territorial en torno a un conflicto por el agua de riego se analizó cómo la descentralización fue apropiada y adaptada por los actores.

### ***Ubicación y delimitación***

Para la selección de nuestro estudio de caso tuvimos fundamentalmente en cuenta tres aspectos: i) incidencia absoluta y relativa de la población rural y de la pobreza rural respecto a la población departamental y provincial;<sup>31</sup> ii) presencia de organizaciones del

---

<sup>30</sup> Coincidimos con Manzanal y Arzeno (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”.

<sup>31</sup> Utilizamos el umbral poblacional definido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- para dividir las localidades entre urbanas y rurales por cuestiones operativas de acceso a la información disponible. Esto no supone desconocer las críticas que genera esta división, en el presente desactualizada y en gran medida arbitraria. Para mayor información sobre la definición y discusión en torno a “lo rural” en Argentina se recomienda revisar Castro y Reboratti (2007) “Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición”.

sector pequeño productor en particular y de organizaciones de la sociedad civil en general; iii) existencia de un conflicto territorial vinculado al proceso de descentralización con una extensión temporal mayor a 10 años, es decir, que su duración se extienda por un período significativo.

La existencia de población rural y de pobreza rural como criterio de selección del caso tiene que ver con las particularidades que presenta un municipio con estas características, porque por ejemplo cuenta con una localidad cabecera que actúa como centro de servicios. En torno a este sitio, a su vez, tienen lugar las actividades cotidianas realizadas por la mayor parte de los pobladores de esta jurisdicción (es decir, tanto de quienes habitan en esta localidad como de los que tienen su residencia en el espacio rural disperso) lo cual facilita su ubicación para establecer contacto y acordar entrevistas.

La presencia de organizaciones del sector pequeño productor en particular, y de la sociedad civil en general, es considerada también una de las variables en la selección del estudio de caso. Su existencia está relacionada a las estrategias de participación de la sociedad en el ámbito local siendo este un aspecto de singular importancia en el análisis del territorio y de la descentralización.

Los conflictos territoriales, como fue mencionado anteriormente, permiten identificar las relaciones de poder debido a que en estas situaciones se evidencia su presencia. Al estar asociado a un recurso natural la disputa se encuentra directamente vinculada con el espacio físico y en consecuencia las luchas de poder (independientemente de la localización de los actores) se dirimen en un ámbito específico.

La presencia del conflicto por más de diez años permite asociarlo a relaciones de poder perdurables e instaladas en el territorio. Más precisamente, la resistencia de los dominados y la insistencia de los dominantes sin llegar a 'resolverlo' suponen intereses por el recurso en disputa y a su vez el despliegue de diferentes estrategias de dominación para definir el conflicto. Entonces, esta característica posibilita alcanzar un mayor grado de agudeza en el análisis y del devenir de las relaciones de poder a ser analizadas.

Una vez constatadas estas condiciones, optamos por seleccionar como estudio de caso al departamento San Carlos realizando dentro de ésta jurisdicción dos recortes espaciales: i) el municipio homónimo, (Mapa 2: División político-administrativa de Salta) y ii) los



consorcios de riego Calchaquí y Angostura-Las Juntas en la cuenca del Río Calchaquí (Figura 1: Esquema del conflicto por el agua del río Calchaquí en mapa hídrico del departamento de San Carlos). La descripción de la pertinencia del caso es desarrollada en los próximos capítulos, dónde se consideró apropiado presentar exhaustivamente esta información.

Respecto de la *ubicación temporal* del fenómeno social a ser analizado, nos centramos en el período comprendido entre 1990 y 2009. Esta decisión se sustenta en que en este período y en el marco de las políticas neoliberales aplicadas se: i) profundizó la descentralización desde el nivel nacional hacia el provincial y municipal; ii) reforzó la reestructuración económica que llevó a cambios del sistema institucional previo; iii) produjo el retiro del Estado de la órbita pública radicalizando la expresión del conflicto por el agua de riego entre los regantes de la cuenca del Calchaquí. Cabe destacar, que si bien se prestará atención a determinados *hitos*, (como las reformas constitucionales en la provincia, las modificaciones en el código de aguas provincial, las elecciones municipales y la transferencia del sistema de riego, entre otras) se considera la vinculación entre la descentralización y el territorio como un proceso dinámico. Por esto, el interés en algunos *hitos* específicos tiene una finalidad operativa en la investigación y no necesariamente implica suponer que la relación entre la descentralización y el territorio solo ocurre en esos momentos particulares.

Las *unidades de análisis* son principalmente las organizaciones públicas y los actores vinculados al agua de riego en la cuenca del Calchaquí (particularmente al consorcio de riego). Mas precisamente, nos referimos: i) al municipio (se incluyen en esta las dependencias legislativas y ejecutivas locales), ii) a los establecimientos educativos y de salud, iii) a las organizaciones de los consorcios de regantes, los regantes particulares y los actores provinciales con representación en el ámbito del estudio de caso. También se han considerado como unidades de análisis, aunque de menor importancia, las organizaciones de productores rurales y los partidos políticos (realizamos mayores precisiones sobre las unidades de análisis en el apartado sobre entrevistas y recolección de información primaria, de este mismo capítulo).

## Viajes de campo

Con el estudio de caso y los rectores espaciales identificados (municipio y conflicto por el agua de riego) se procedió a la recolección de información primaria y secundaria. Para esto, además de visitar las zonas seleccionadas estuvimos en la ciudad capital de Salta y en el resto de las localidades que integran el departamento (Angastaco y Animaná) para recopilar datos a escala provincial y en las localidades que integran la jurisdicción analizada.<sup>32</sup>

En total fueron realizados cinco viajes de campo en el marco de la beca de doctorado recibida por el CONICET aunque el material obtenido en los tres primeros viajes fue utilizado para la elaboración de la tesis de maestría, para la tesis doctoral éste fue reprocesado bajo otro marco teórico-metodológico de análisis. Se utilizó incluso un programa informático para la organización y análisis de la entrevista (se avanza sobre este tema en próximo acápite de este capítulo).

El primero de los viajes de campo tuvo carácter exploratorio y fue del 21 al 28 de noviembre de 2004. En aquella oportunidad se visitó la ciudad capital de la provincia, teniendo por intención recabar información general sobre el proceso de descentralización y datos socioeconómicos del contexto provincial en general.

En la ciudad de Salta además de la realización de una serie de entrevistas formales en dependencias del gobierno provincial,<sup>33</sup> se participó de las “Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales del Noroeste Argentino (PIEA-NOA)” realizado en aquel mismo momento en la Universidad Nacional de Salta (UNSa). La asistencia a este evento permitió tomar contacto con otros investigadores que estaban desarrollando sus trabajos en terreno, intercambiar ideas e indagar sobre procesos regionales, provinciales y locales de interés para este trabajo.

El segundo viaje se llevó a cabo entre el 26 de abril y 7 de mayo de 2005. A diferencia del primero, en esta oportunidad el itinerario comenzó en el municipio de San

---

<sup>32</sup> La jurisdicción del departamento de San Carlos incluye tres municipios en su interior: San Carlos, Angastaco y Animaná.

<sup>33</sup> Entre las entrevistas realizadas en 2004 en la provincia de Salta destacamos en la oficina de estadísticas provincial la conversación y provisión de documentación con el entonces Jefe del Departamento Económico Juan Carlos Cid y la Lic. Ofelia Vázquez encargada de las estimaciones del Producto Bruto Geográfico. Nos interesa mencionar también la entrevista mantenida con el Cr. Norberto E. Bourges (Director de la Dirección General de Presupuesto y Fiscalización Provincial y presidente del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la Republica Argentina).

Carlos (incluyendo una jornada en Animaná) para continuar luego en Angastaco. Este traslado estuvo especialmente centrado en la obtención de información primaria, es decir en entrevistar actores locales.<sup>34</sup> Durante estos días fueron contactadas 20 personas, en algunos casos en más de una oportunidad.

El tercer viaje, fue realizado entre el 29 de julio y el 8 de agosto 2007. Una vez sistematizada toda la información de las dos instancias anteriores. Además, a este momento, ya se habían presentado algunos trabajos y resultados preliminares en diferentes ámbitos académicos. Es decir, parte del trabajo previo ya se encontraba parcialmente sistematizado y puesto en discusión. El itinerario en esta oportunidad también comenzó en la localidad de San Carlos para recién al final pasar por la capital provincial.

En esta ocasión la finalidad fue completar la información recabada en instancias previas tanto en el ámbito local como provincial e identificar modificaciones en relación al escenario encontrado en los viajes anteriores. Se contactó nuevamente a funcionarios locales y provinciales, productores (pequeños y grandes) y a dirigentes de diferentes organizaciones locales. Se realizaron 12 entrevistas.

El cuarto viaje, se realizó del 16 al 26 de septiembre de 2008. En este periplo se comenzó a analizar el conflicto por el agua de riego en la cuenca del Calchaquí. Si bien fue considerada la información de los viajes y entrevistas anteriores, nos concentramos en la identificación de conflictos territoriales en San Carlos. Además, y a diferencia de ocasiones anteriores, el trabajo de campo se realizó junto con otros integrantes del equipo de investigación (entre los cuales se encontraba su directora) por lo que se produjo un significativo intercambio y discusión de experiencias. El itinerario incluyó entrevistas en Salta, San Carlos, Animaná y Angastaco.

En aquel momento entrevistamos una amplia diversidad de actores provinciales y locales, vinculados con el agua de riego (en la Secretaría de Recursos Hídricos, consorcio de Riego Calchaquí, productores, etc.), con la política partidaria (intendente municipal, concejales, etc.) y con la pequeña producción agropecuaria (pequeños

---

<sup>34</sup> En este viaje de campo se entrevistó a: Directores y profesores de las escuelas secundarias y primarias de San Carlos y Angastaco, técnicos de desarrollo rural y productores del municipio de San Carlos, funcionarios de gobierno local (secretario de gobierno municipal, secretario de obras públicas, concejales -oficialistas y opositores-, etc.) concesionarios de la hostería municipal, miembros del consejo consultivo de Animaná, director interino del hospital de Angastaco, miembros de la sociedad civil, candidatos a diputados provinciales y cura párroco de San Carlos.

productores locales, técnicos de desarrollo rural -en el ámbito provincial y local-, comunidades aborígenes, etc.) entre otras cuestiones inherentes al territorio bajo análisis.

El quinto viaje comenzó el 28 de junio y culminó el 10 de julio de 2009. Esta vez, el objetivo fue completar la información recopilada en oportunidades anteriores y aclarar dudas sobre los temas abordados. A su vez, se buscó ampliar la indagación acerca de las características que adquirieron los procesos bajo análisis (descentralización, transformaciones territoriales, estructuras de poder).

El viaje comenzó en la localidad de San Carlos, continuó por Angastaco y terminó en la ciudad de Salta. En esta oportunidad fueron entrevistadas 15 personas, entre las que se encontraron pequeños productores locales, autoridades de los consorcios de riego, pobladores locales, técnicos de desarrollo rural, referentes provinciales, políticos municipales, etc.

En síntesis, los 5 viajes totalizan 55 días en campo, distribuidos entre las diferentes localidades objeto de estudio y la provincia de Salta (Cuadro 2).

**Cuadro 2:** Viajes de campo (2004-2010). Distribución de los días en las localidades.

<i>Viaje N°</i>	<i>Salta</i>	<i>Angastaco</i>	<i>San Carlos<sup>1</sup></i>	<i>Total</i>
<b>1</b>	8			8
<b>2</b>		5	8	13
<b>3</b>	5		6	11
<b>4</b>	4	2	5	11
<b>5</b>	2	4	6	12
<b>Total</b>	19	11	25	55

Nota: No se consideran las visitas a Animaná en el cuadro porque forman parte de las estadías en San Carlos, dada la proximidad entre ambas localidades. Además, por su escasa vinculación con los recortes espaciales analizados no fue necesaria la realización de reiteradas visitas a este ámbito (solo en dos oportunidades, 2005 y 2008).

Fuente: Elaboración propia.

Se comenzó dedicando mayor cantidad de días al ámbito provincial a los efectos de avanzar en la definición del contexto. Posteriormente y en función también de los temas que iban surgiendo, del procesamiento de las entrevistas, se fue aumentando la cantidad de días en las localidades que constituyen nuestro estudio de caso. Más allá de esto,

cabe destacar que la distribución de los días en los diferentes ámbitos de estudio, si bien era evaluada previamente, estuvo supeditada a las situaciones y los hallazgos que fueron ocurriendo en cada uno de los viajes realizados.

## **Entrevistas: recolección y análisis de información primaria**

La recolección de información cualitativa y primaria en el estudio de caso se hizo a partir de entrevistas, que tuvieron dos particularidades específicas a saber: i) semiestructuradas y ii) flexibles. La primera, tiene que ver con el diseño de una guía de temas (materializados en preguntas) a desarrollar en el transcurso del encuentro. Es decir, no se dejó que los entrevistados hablasen de los temas que ellos quisiesen sino que se indagó sobre cuestiones puntuales de nuestro interés, aunque no taxativamente.

La flexibilidad en las entrevistas, en cambio, implicó la posibilidad de modificar o suprimir parte de la guía de preguntas de acuerdo a la información recabada previamente y a lo largo de cada entrevista elaborando preguntas *ad hoc* en el momento o previamente. De esta manera, la opción por una técnica flexible, nos permitió por ejemplo contextualizar desde *qué lugar* se realizan determinadas afirmaciones, comprendiendo mejor las posiciones adoptadas y los posibles aportes a la interpretación del fenómeno en estudio.

Si bien se presentan más en detalle en la próxima sección, un párrafo aparte merecen los temas abordados en la entrevistas. Durante los primeros tres viajes de campo, fueron elaborados formularios específicos para las unidades de análisis vinculados al proceso de descentralización operado desde el orden nacional a los subnacionales, más precisamente: i) municipios, ii) escuelas o dependencias educativas, y iii) hospitales o unidades de salud.<sup>35</sup> En los últimos dos viajes, si bien se incluyeron cuestiones vinculadas a estos temas el eje pasó a ser el análisis de las relaciones de poder y más precisamente el rol desempeñado por los actores en torno a la disputa por el agua de riego. Entonces las entrevistas estuvieron centradas en indagar sobre: i) el conflicto por

---

<sup>35</sup> Como se mencionó, la información recabada durante los tres primeros viajes de campo tuvieron por finalidad recabar datos para la elaboración de la tesis de maestría, lo cual explica la selección de estas unidades de análisis. Precisamente, estas instituciones fueron los ejes temáticos en torno a los cuales se elaboró aquella investigación. Sin embargo, los datos recopilados al ser reprocesados aportaron también información para redactar parte de este trabajo, más precisamente, el análisis de la descentralización *hacia* el territorio.

el agua de riego; ii) el accionar de los mediadores; e iii) identificar “los de adentro” y “los de afuera” en el territorio, avanzando sobre éste tema como un aspecto desde una perspectiva exploratoria.

Las temáticas abordadas en los *municipios* estuvieron centradas en:

- a. La estructura organizacional de gobierno, y particularmente se indagó sobre las siguientes sub-áreas:
  - i. Evolución de las dependencias municipales buscando identificar la existencia de actividades realizadas por el orden local que anteriormente desempeñaba la provincia, vinculadas con el devenir de los procesos de descentralización.
  - ii. Fuerzas que favorecieron los cambios en la estructura organizativa gubernamental, es decir, si lo observado en el ítem anterior responde a solicitudes desde órdenes superiores de gobierno, a políticas municipales propias o a demandas específicas de la sociedad.
  - iii. Existencia (formal o informal, y su evolución) de articulaciones del municipio con otras instituciones locales (particularmente, con el sistema de salud y educación, y organizaciones de la sociedad civil) y los objetivos que las hubiesen generado (prestación de servicios, provisión de fondos, gestión de recursos, etc.).
  - iv. Vinculación estratégica con otros municipios del departamento o la zona.
- b. La agenda de gobierno, a partir de:
  - i. Identificación del orden de importancia (y su evolución) en las acciones desempeñadas por el municipio y los criterios para su ubicación en esta escala.
  - ii. Transferencia de acciones o áreas de acción que anteriormente se encontraban en la agenda del gobierno provincial o nacional y pasaron a formar parte de la agenda local.
  - iii. Autonomía en el diseño de la agenda pública.
- c. La administración y gestión de los fondos públicos locales.

A los actores vinculados con el *sistema educativo* se los indagó sobre:

- a. La organización y funcionamiento del sistema educativo provincial y en la dependencia a la cual pertenece (en aspectos vinculados con la designación del personal docente, el diseño curricular, selección de libros de texto, etc.).
- b. La articulación con otros establecimientos educativos e instituciones del municipio.
- c. La infraestructura y condiciones edilicias.

En las entrevistas a los referentes del *sistema de salud*, se los interrogó sobre:

- a. Organización y funcionamiento del sistema de salud provincial y en la dependencia a la cual pertenece (en aspectos vinculados con la designación del personal directivo, determinación de los servicios a proveer, selección de libros de texto, etc.).
- b. Articulación con otros hospitales e instituciones del municipio y de otras zonas.
- c. Evolución del servicio.

En los últimos dos viajes, respecto del *conflicto del agua* se indagó sobre:

- a. La organización y el funcionamiento del consorcio de riego. Mas precisamente, sobre la distribución del agua, la existencia de conflictos internos, los mecanismos de control y de solución de los conflictos, las instancias y mecanismos de participación en los consorcios.
- b. El conflicto entre los consorcios ubicados río arriba y río abajo. Específicamente, las expresiones que ha tenido la disputa, las variaciones que ha tenido en las diferentes etapas del sistema de riego y las modificaciones que ha sufrido la producción como consecuencia de falta de agua.
- c. El rol del Estado en la disputa, tanto de las instituciones en general (como por ejemplo, municipio, gobierno provincial, vialidad, etc.) como en particular las dependencias vinculadas al agua de riego (Secretaría de Recursos Hídricos, Organizaciones de consorcios). En este caso se indagó también sobre los mecanismos de cooperación y conflicto, formal e informal, entre las instituciones.

En relación al accionar de los *mediadores*, se indagó sobre:

- a. Sus formas de identificación con el Estado, con los productores o con ninguno.
- b. La vinculación formal establecida con los productores, con las diferentes dependencias del Estado y con instituciones colectivas como por ejemplo ONGs (nacionales e internacionales) consorcio de riego y otras agrupaciones de productores.
- c. La relación (formal e informal) entre los mediadores (instancias de cooperación y conflicto) y con el resto de los actores del territorio.

Respecto de la identificación de los actores considerados “*de adentro*” y “*los de afuera*”

- a. La identificación de ambos grupos, es decir, el reconocimiento por parte de los pobladores de personas o grupos “de adentro” y otros “de afuera”.
- b. La caracterización de los grupos identificados y su reconocimiento y ubicación en la dinámica local.

Fueron formalmente entrevistadas en total 62 personas, en distintos ámbitos (provincial y local) y en diferentes años. Algunas de ellas, además, fueron contactadas en más de una oportunidad en los distintos viajes de campo e incluso en el mismo viaje, llegándose a realizar un total de 76 entrevistas. En algunos casos, entrevistar una misma persona en diferentes viajes tuvo por finalidad completar información recopilada previamente, pero en otros, se debió a que los entrevistados iban cambiando de rol (y de alguna manera, también la posición de poder en el territorio) en el transcurso de los años. Por ejemplo, alguien que en 2005 era profesor opositor al gobierno local, en 2008 era director del colegio y estaba alineado con la gestión municipal; en otro caso alguien que en 2007 era técnico de un programa de desarrollo rural, en 2008 se desempeñaba como intendente municipal; o alguien que en 2008 era técnico de desarrollo rural, en 2009 se desempeñaba como mediano productor agropecuario.



**Cuadro 3:** Entrevistados y entrevistas realizadas por viaje de campo.

<i>Nombre del entrevistado</i>	2004	2005	2007	2008	2009	<i>Nombre del entrevistado</i>	2004	2005	2007	2008	2009
Abel Rodríguez					●	Liliana Lamayo			●		
Adrian Acevedo				○		Lorena				○	
Alberto Mariño			●			Luis Arturo Colina		●			
Alfredo Pais	●		●	○	●	Luis Carral			●		
Alfredo Souleki				○	●	Luis Espinoza				○	
Ángel Rafael García		●	●		●	Magdalena Valdez			●		
Carlos Cerezo				○		Mariana Perona		●			
Carlos Enrique Figueroa		●				Miguel Ángel Vargas			●	○	
Carlos Ghezzi				○	●	Mirta Dip Torres		●	●		
Cristina Camardelli				○		Mirta Gonza					●
Cristina Guanca		●				Natalia Gutiérrez					●
Cristina Rodríguez de Tula		●				Nelson Federico Yanes		●			
Cristina Sanz				○		Norberto E. Bourges	●				
Chris Van Dam				○		Norma Naharro				○	
Daniel Carrizo					●	Ofelia Vázquez	●			○	
Diego Kalman	●	●		○		Oscar Dean				○	
Eduardo Fabio Figueroa				○		Rafael Figueroa				○	
Fernando Cáceres		●				Ramiro Ragno				○	
Francisco Alonso				○		Ramón Atilio Rodríguez				○	
Gloria Párraga				○		Raúl Chocobar					●
Guillermo Díaz		●				Ricardo Bima				○	
Javier Vargas			●			Roberto Martorell			●		
Josefina Ramos		●				Roberto Miralpeix					●
Juan Carlos Carpegna		●				Roberto Vázquez			●	○	
Juan Carlos Cid	●			○		Rodolfo Rivas					●
Juan Pablo López		●				Rubén Rando					●
Julia Pérez			●			Santiago Escalante				○	
Julio Cesar Tula				○		Sebastián Estéfano		●			
Lázaro				○		Silvia Quinteros		●			
Lidia Díaz					●	Sonia Joso					●
Ligia Estela Corbalán		●				Vilma Díaz					●

Fuente: Elaboración propia.

La selección de los actores a contactar resultó de referencias de los informantes clave contactados en Buenos Aires y Salta, y del análisis del contexto para el caso de los referentes provinciales. Se buscó en páginas de Internet el nombre y la forma de contactar a determinados referentes, por ejemplo, sobre aspectos fiscales. En otros casos, ciertas entrevistas surgieron a partir de su mención en el transcurso del diálogo y se solicitó a los entrevistados la posibilidad de facilitar el contacto con determinadas personas.

Las entrevistas realizadas en los 5 viajes de campo (luego de finalizados) fueron introducidas, analizadas y sistematizadas en el programa Atlas Ti.<sup>36</sup> Este ordenamiento y análisis permitió revisar toda la información en conjunto e identificar los diferentes temas, procesos y hallazgos presentes en las entrevistas. Se identificaron un total de 1099 citas (o quotations) de posible interés de análisis, las cuales fueron ordenadas en 71 grupos o códigos.<sup>37</sup> Cada uno de ellos representa una temática, proceso o área que apareció con diferente intensidad en el trabajo de campo y que por sus características o relevancia fue considerada para un posterior análisis en la sistematización del trabajo de campo. Como el objetivo de esta tarea fue ordenar la información existente para continuar con el análisis y la metodología en ejecución no se optó por la metodología propuesta en la “Teoría Fundada en los Datos” de Glaser y Strauss, como opción para el análisis de estos datos.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> El Atlas Ti es un software específicamente desarrollado para el análisis de información cualitativa, este programa permite la sistematización de la información para su posterior análisis conjunto.

<sup>37</sup> Los códigos identificados fueron: aborigen, AGAS, agua nación, agua subterránea – perforaciones, aspectos legales del agua, autonomía, canal río Calchaquí, capital cultural, capital simbólico, capital social, caracterización instituciones locales, Cargill - San Carlos, caudillismo, concepción del Estado, conflicto territorial, consejo deliberante, construcción histórica del territorio, control de gobierno, control social, denuncia, desarrollo, descentralización, desigualdad, destome río arriba, Estado y ambiente, Estado y recursos territoriales, extranjerización tierras, funcionamiento de los consorcios de riego, funcionamiento institucional, gasto público local, género, grandes fincas, grandes productores de San Carlos, identidad (construcción identitaria), idiosincrasia local, iglesia, instituciones y territorio, juventud, lo rural, los de adentro, los de afuera, los de arriba, marginación racial, mediadores, medios de comunicación – globalización, miedo, minería Don Otto, participación, paternalismo estatal, patronazgo, percepción cambio, percepción educación local, personalismos, pimiento, poder, política partidaria local, presupuesto público, problemática agua, producción, progreso, PROIN S.A., protesta, relación interinstitucional local, religiosidad, roles, secretaría de recursos hídricos, territorio, tierras, actividad de los tomeros, traspaso institucional agua, turismo.

<sup>38</sup> Como texto introductorio sobre las características de esta metodología de análisis cualitativo se recomienda revisar el texto de Soneira (2006) “La Teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss” en Vasilachis de Galdino (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Ed. Gedisa. Barcelona, España. 153-174

En relación a la forma de referenciar citas de las entrevistas se decidió caracterizar brevemente al entrevistado y consignar la fecha de referencia. La decisión general de no indicar el nombre de quien las realizó está basada en que esta información, de tomar estado público, podría afectar (en algunos casos más que en otros) en la cotidianeidad de las personas. Por otra parte, la individualización de los comentarios es información que produce un aporte desestimable a los objetivos de este trabajo.

Merece puntualmente destacarse la particularidad de ciertos datos cualitativos obtenidos en los viajes de campo más allá de lo identificado en las entrevistas. En general a partir de la observación (en caminatas por diferentes lugares, viajes en colectivo, conversaciones informales en diferentes ámbitos, etc.) se tuvo información sobre relación de los intendentes con los pobladores locales, formas que adquiriría el vínculo entre candidatos y diferentes actores locales, influencia de la iglesia católica, alcance y características de aspectos culturales y de expresiones de poder simbólico (a través de monumentos, placas, esculturas, ofrendas, homenajes). Este tipo de información permitió enriquecer la comprensión de los procesos, también ajustar muchas de las preguntas en las entrevistas, favoreciendo al trabajo de campo y posterior análisis de la información.

## **Áreas de análisis**

En lo que sigue se exponen las áreas de análisis (A, B, C, etc.) que nos llevaron a las cuestiones temáticas y selección de instrumentos y metodologías algunas de las cuales se especifican abajo.

**A. Dimensión política de la descentralización.** Los aspectos abordados en esta área fueron principalmente los resultados electorales y formas electivas y de representación. Estos conceptos refieren fundamentalmente a dos temas: a) resultados electorales, y b) formas electivas y de representación.

### **a. Resultados electorales**

- i. Las elecciones legislativas y ejecutivas realizadas desde 1983 a 2007 en el orden provincial y local. Sobre estos datos obtenidos de las actas de proclamación de candidatos y certificados de escrutinios definitivos labrados

en todas las elecciones celebradas entre 1983-2009. Estos datos proporcionados por el Tribunal Electoral de la Provincia de Salta, se analizaron en cuanto a las siguientes dimensiones:

- Evolución en la cantidad de votos.
- Cambios en la participación de los diferentes partidos políticos y coincidencia de los partidos políticos que obtuvieron la mayoría de los votos en el orden provincial y en el local.
- Candidatos elegidos en los diferentes órdenes de gobierno (nacionales, provinciales y locales) tanto ejecutivos (presidente, gobernador e intendente) como legislativos (diputados y senadores nacionales y provinciales; y concejales locales).

ii. Nómina de diputados y senadores por departamento de la provincia de Salta, con el objeto de identificar su cantidad por departamento y el nivel de representación geográfico y político en la Legislatura provincial.

b. Formas electivas y de representación

i. La evolución de la constitución provincial y de las leyes electorales, en el orden nacional y provincial.

ii. Acciones políticas y formas de representación en el orden de gobierno provincial y local expresadas en documentos académicos y periódicos provinciales (se destacan diario El Tribuno, Iruya.com, Salta al Día, El Intransigente.com, CAPENOA y diario digital Criterios). A partir de estas fuentes se buscó avanzar en el conocimiento del escenario político partidario.

iii. Recopilación de información primaria y cualitativa sobre las formas electivas y de representación. La recopilación de estos datos puede clasificarse en tres grupos,

- A través de preguntas específicas y directas al respecto, como por ejemplo cuando se pregunta sobre el momento a partir del cual se comienza a elegir el intendente municipal (Ver anexo 1)
- Mediante interrogantes orientados en este sentido que tenían por finalidad profundizar en aspectos específicos tales como cuestiones generales vinculadas con la agenda municipal (lo cual

se vincula con las prioridades y en consecuencia con las formas de representación), la autonomía municipal, la participación social y la confianza en las instituciones (para mayores especificaciones sobre las formas de indagación se recomienda revisar el anexo 1 de la tesis).

- A partir de la observación del accionar político de los candidatos en campo con la población, visualización e identificación de publicidades gráficas (se incluirían en este rubro, afiches, graffitis, etc.) y en otros medios y acciones de comunicación.

iv. Al igual que para los resultados electorales, se analizó la representación geográfica y político partidaria en las Cámaras de Senadores y Diputados provinciales a través de su nómina.

**B. Dimensión fiscal de la descentralización.** Para esta área de análisis se indagó sobre la distribución y administración de los fondos públicos en los diferentes órdenes de gobierno. La distribución de los fondos públicos es la información referida fundamentalmente a los criterios adoptados en los diferentes órdenes de gobierno para el reparto de los recursos económicos entre los ámbitos jurisdiccionales. La administración, en cambio, se refiere a qué se hace con los recursos asignados en cada nivel de gobierno (nacional, provincial y municipal).

a. Distribución de los fondos públicos

i. Evolución de las leyes nacionales y provinciales que definen la coparticipación nacional, centrándonos en las que se han encontrado mayormente en vigencia durante el período en estudio (Leyes de Coparticipación Nacional 23.548 y Provincial 5.082).

ii. Información primaria a partir de preguntas específicas recabadas en el ámbito local a partir del modelo de entrevistas (ver anexo 1) y a funcionarios en el orden provincial, referidas a:<sup>39</sup> reformas constitucionales (nacionales y provinciales) y su vinculación con las asignaciones presupuestarias locales; percepción de la

---

<sup>39</sup> Cabe destacar que se presentaron significativas complicaciones para obtener información fiscal en los ámbitos locales y a partir de datos cualitativos. Se avanza sobre este aspecto en próximas secciones de este capítulo.

autonomía local en función de la asignación de recursos; preguntas específicas sobre la situación económico financiera del municipio (en donde se incluye la importancia de los fondos condicionados, evolución de los montos de coparticipación, distribución y origen de los ingresos en el erario municipal y periodicidad en la entrega de fondos públicos, para mayores precisiones revisar anexo 1)

iii. Ejecuciones presupuestarias disponibles en el sitio Web de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias dependiente del Ministerio de Economía del Gobierno Nacional<sup>40</sup> y en el Ministerio de Hacienda del Gobierno de Salta.<sup>41</sup> A partir de estas fuentes fue posible: conocer la evolución en la distribución de los fondos entre los diferentes órdenes de gobierno; analizar la evolución de los fondos públicos transferidos desde el orden nacional, particularmente, a la provincia de Salta; identificar y establecer la evolución de las asignaciones presupuestarias en los diferentes rubros en el orden provincial de acuerdo a lo establecido en las leyes de coparticipación.

b. Administración de los fondos públicos

i. Los aspectos específicamente mencionados sobre estas cuestiones en las leyes de coparticipación nacional y provincial (la información recabada en este ítem se complementa con los análisis realizados en los incisos i, ii y iii de la puntualización anterior).

ii. Informes de auditoría sobre la administración de los fondos públicos, más precisamente uno realizado para el municipio de San Carlos durante el período 2000-2001, elaborado en 2006 por dos contadores de la Auditoría General de la Provincia de Salta (AGPS).

iii. Información cualitativa recuperada en las entrevistas. Algunas preguntas estuvieron orientadas en este sentido aunque mayormente se enfocaron a cuestiones referidas con la distribución de los fondos.

iv. La información obtenida fue analizada buscando corroborar la consistencia interna de cada documento y también en función de la correlación con datos de otras fuentes, con el objeto de sostener con solidez la interpretación a realizar.

<sup>40</sup> <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincias.html>

<sup>41</sup> <http://www.salta.gov.ar/presup/ejecucion/indexejec.htm>

Cabe destacar que en aquellos casos en los que existía coincidencia entre los datos o la información consignada en diferentes fuentes se optó por explicitar todos los datos obtenidos con su respectivo origen. A su vez, se buscó profundizar en aspectos vinculados a las características de las instituciones encargadas de su recolección y sistematización con el objeto de identificar posibles “subjetividades” que afectaran la calidad e interpretación de la información.

v. La información cualitativa vinculada a esta área fue muy general o directamente se mencionaba carecer o desconocer los datos solicitados.

**C. Dimensión funcional de la descentralización.** A partir de los aspectos vinculados a las transformaciones, administración e interacciones entre órdenes de gobierno en los sistemas de salud y educación. Mas precisamente, se indaga sobre las particularidades de la transferencia desde el orden nacional al provincial del sistema de salud y educación, y se analizan también las vinculaciones existentes luego de finalizada la transferencia.

a. Marco legal vinculado a la transferencia del sistema de salud y educación, del ámbito nacional al provincial.

i. La legislación de carácter general, como la Ley de Emergencia Económica en el ámbito nacional y su correlato en el orden provincial.

ii. Las normativas específicas, vinculadas con la administración de los servicios de salud y educación en el orden provincial (tal es el caso, de las leyes sobre el funcionamiento de los hospitales de autogestión, la ley de educación provincial, etc.) y sobre la magnitud de la transferencia en el orden nacional (legislación sobre la cantidad de establecimientos y puestos de trabajos transferidos en cada una de las instancias de descentralización).

b. Infraestructura existente en el orden provincial.

c. Contexto provincial en el marco de la situación nacional en materia de educación y salud (analfabetismo, mortalidad infantil, morbilidad, cantidad de camas en hospitales, enfermeros por médico, médicos por habitante, cantidad y

funcionamiento de las obras sociales y tipos de establecimientos -públicos o privados- hospitalarios).

d. Reacciones sociales y políticas frente a la transferencia de los sistemas de salud y educación a partir de la información existente en distintos periódicos locales y en bibliografía específica sobre estos servicios en Salta.

Debido a que la descentralización funcional fue principalmente realizada desde el orden nacional al provincial, sin su contrapartida hacia las jurisdicciones municipales. En los ámbitos locales, la información recabada fue en su mayoría cualitativa y primaria, y estuvo centrada en conocer el funcionamiento de estos servicios y el impacto de esta descentralización en el orden local. En lo particular se indagó sobre:

- i. Articulación entre las escuelas, los hospitales y el gobierno local.
- ii. Evolución de la matrícula escolar y la asistencia hospitalaria.
- iii. Mecanismos de designación de directivos y personal en las dependencias locales.
- iv. Mecanismos de vinculación de los establecimientos (hospitales y escuelas) con dependencias provinciales y nacionales (ministerios, secretarías, programas, etc.)
- v. Evolución de las condiciones de financiamiento y edilicias respecto de los requerimientos para funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura.
- vi. Percepción o existencia de modificaciones en la autonomía de los establecimientos a partir de la aplicación de las políticas de descentralización. Por ejemplo, en la organización administrativa del establecimiento.

**D. Contexto y procesos históricos de los fenómenos sociales bajo estudio.** Más allá de aquellos aspectos relacionados con una dimensión específica de la descentralización y el territorio, en todos los casos se buscó profundizar en la ubicación del contexto histórico en el que se han desarrollado.



Para el abordaje de estas cuestiones fueron consultadas diferentes fuentes bibliográficas y estadísticas. Se relevó documentación en:

a. Dependencias provinciales, tales como, Bibliotecas de Humanidades de la UNSa, Archivo Histórico de la Provincia de Salta, Biblioteca “Atilio Cornejo” y “Victorino de la Plaza”, Archivo de la Cámara de Senadores de la Provincia, Biblioteca de la Legislatura provincial y Dirección de Estadísticas de la Provincia de Salta.

b. Dependencias nacionales, tales como la biblioteca del Consejo Federal de Inversiones, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO/Argentina, del Congreso de la Nación, de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, del Ministerio de Economía de la Nación, etc.

c. Se sistematizó y examinó información estadística censal, y trabajos que han analizado datos vinculados fundamentalmente con aspectos generales del contexto, tales como población económicamente activa, tipos de ocupación, etc. Las fuentes consultadas en esta línea fueron:

i. Censos Nacionales Agropecuarios (1988 y 2002)

ii. Censo Nacional de Población y Vivienda (2001)

iii. Sistematización de los censos agropecuarios elaborados por Obschatko, Edith S.; Foti, María del Pilar y Román Marcela E. (2006) *Importancia de los Pequeños Productores Agropecuarios en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en Base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Trabajo a pedido de la SAGPyA y el IICA. En este documento, se presenta la evolución de los pequeños productores en el área de estudio. Sin embargo, la definición adoptada incluye como pequeños productores un conjunto heterogéneo y amplio de por lo que fueron considerados en este análisis sólo los dos estratos inferiores. Decisión a la que se llegó luego de analizar los componentes de cada subgrupo.

**E. Importancia de los sistemas de riego superficial en la provincia de Salta y en los ámbitos de estudio.** Esta área estuvo centrada en la identificación de las cuencas hidrográficas y en su importancia en la economía y la dinámica de los sistemas

productivos áridos de la provincia en general y del ámbito de estudio en particular. Se indagó acerca de:

Importancia de los sistemas de irrigación y del agua en general en la producción. Para lo cual se relevaron las siguientes fuentes de información:

- a. Bibliografía específica ubicada en la biblioteca de la UNSa.
- b. Cartografía sobre los sistemas de irrigación, consorcios de regantes, canalizaciones, etc. a partir de datos proporcionados por el área de cartografía de la Secretaría de Recursos Hídricos (SRH).
- c. Cantidad de usuarios y superficie de cada uno de los sistemas de riego superficial en la provincia por cuenca y departamento a partir de datos de la SRH.
- d. Información cualitativa recopilada en campo sobre la importancia para los productores del agua de riego y las modificaciones que ocurriesen en la provisión de este recurso en el tiempo.

Importancia de los sistemas productivos áridos, particularmente de los Valles Calchaquíes. Para ello se consultó:

- a. La regionalización realizada por Mabel Manzanal (1995) en su tesis doctoral sobre la provincia de Salta en base a datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2008.
- b. El trabajo de Píccolo *et al* (2008) basado en una regionalización previamente realizada por Bravo (1998) a partir de la sistematización del microdato del CNA 2002.
- c. Comunicación personal con los técnicos de desarrollo en la zona de los Valles Calchaquíes e información escrita proporcionada por ellos (proyectos, recopilación de datos particulares, etc.)

**F. Organización de los sistemas de riego en el orden provincial y de los sistemas de irrigación de los consorcios Calchaquí y Angostura-Las Juntas.** Se indagó sobre el mecanismo de funcionamiento de los sistemas de riego y de los consorcios, y se buscó información sobre la existencia de instancias de cooperación y conflicto (tanto entre los

consorcios de regantes como internamente en su organización y funcionamiento. Se investigaron:

Las características y mecanismos de funcionamiento de los sistemas de riego, relevando información sobre:

- a. El padrón de regantes declarados del departamento de San Carlos en la Secretaría de Recursos Hídricos de la Provincia de Salta.
- b. El padrón de regantes dividido por secciones y valor de la prorrata (impuestos de funcionamiento interno del sistema de riego) actualizado del consorcio de riego Calchaquí y del consorcio de riego Angostura-Las Juntas.
- c. Información cualitativa relevada en el ámbito provincial y local sobre los conflictos y la situación de los consorcios de riego.
- d. Las actas de reuniones de cada consorcio y de reuniones realizadas entre ellos, proporcionados por la Secretaría del consorcio de Riego Calchaquí.

Las formas de regulación de los sistemas de riego, relevando información sobre:

- a. El código de Aguas de la provincia de Salta y las diferentes modificaciones realizadas desde su creación en 1946 y su posterior modificación en 1998. Particularmente en este documento se presenta en detalle los sistemas de organización del riego entre los regantes de una misma cuenca (por ejemplo en lo referente a los sistemas de turnado, distribución, concesión de la tierra, etc.).
- b. La legislación específica sobre la administración y gestión del recurso (Leyes, Decretos y Resoluciones de la SRH).

La participación de los regantes y de otras instituciones en la gestión de los consorcios relevando información acerca de:

- a. El código de Aguas de la provincia de Salta.
- b. El estatuto de funcionamiento del consorcio de Riego Calchaquí (hasta el 2009 era un borrador que no había sido formalmente presentado a la SRH).

***G. Transformaciones institucionales en la gestión del agua de riego en la provincia de Salta.*** Fue reconstruida la institucionalización del agua de riego en la provincia de Salta desde su apropiación en la época de la colonia hasta la actualidad. Esta área de

análisis tuvo por finalidad identificar el rol del Estado provincial en la administración del agua de riego. Para esto se relevó información:

- a. Bibliográfica referida al tema en dependencias provinciales y especializadas.
- b. La legislación, consultando la base de datos disponible en la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta.
- c. Cualitativa en campo y en consulta con referentes provinciales sobre el tema (ver Anexos I y II).

**H. Mediación en desarrollo rural en la provincia y en el municipio de San Carlos.** La mediación aparece como un elemento de singular importancia en el análisis por ser el nexo del Estado con el territorio no estando necesariamente ligado al gobierno local y/o provincial.

Para su análisis se consideró fundamentalmente la información cualitativa a partir de entrevistas a:

- a. Referentes provinciales para la reconstrucción de la aplicación histórica de políticas de desarrollo rural en la provincia, en general; y en el departamento y municipio de San Carlos en particular.
- b. Técnicos de desarrollo rural con presencia en terreno y en la zona de influencia.
- c. Productores locales que hayan estado o no vinculados a los diferentes programas de desarrollo rural ejecutados en la zona.
- d. También se utilizó información cuantitativa de cantidad de beneficiarios y técnicos en ejercicio en la zona a partir de datos disponibles en el PROINDER sobre los principales PDR (FET, PRODERNEA, PRODERNOA, PROINDER y PSA).

## **Dificultades en la investigación**

En el transcurso del trabajo se presentaron diversas dificultades que exigieron resolverlas, a veces tomando decisiones *ad hoc* en terreno. En este apartado seleccionamos algunas de estas cuestiones que consideramos más relevantes.

Una dificultad fue establecer contacto con ciertos actores considerados clave, debido a la negación o imposibilidad de acordar un momento de encuentro. Frente a las reacciones adversas a la entrevista, se optó por identificar otros actores que permitiesen suplir la información que se esperaba obtener. Por ejemplo, durante el viaje de campo realizado en 2005 el intendente en ejercicio eludió sistemáticamente ser entrevistado. Entonces se procedió a contactar a sus colaboradores captando así las principales líneas de gobierno y los mecanismos de acción de la gestión municipal. Pero desde luego, esta negativa reiterada constituyó un elemento para el análisis posterior. Ante las dificultades para convenir un encuentro (algo que aconteció con algunos referentes provinciales) las falencias de información fueron resultas a partir de bibliografía específica, consultas telefónicas o correo electrónico, o también se recurrió a otras fuentes de información proporcionadas en algunos casos por los funcionarios o investigadores contactados como bibliografía, sitios de internet, bases de datos, etc.

Otro obstáculo fue la ausencia de información presupuestaria y financiera municipal. La imposibilidad de acceder a estos datos implicó disponer de una significativa cantidad de tiempo porque hubo que gestionarlos en reiteradas oportunidades y a diversos organismos nacionales (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias) como provinciales (Dirección de Estadísticas y la Dirección General de Presupuesto) y locales (dependencias legislativas y ejecutivas locales). En todos los casos, se destacó la dificultad existente para proveerla (“por la ausencia de mecanismos concentradores” o “la disponibilidad de éstos”). Sin embargo, esta falencia pudo subsanarse con el acceso al informe de la AGPS realizado para el municipio de San Carlos. También fueron suministrados presupuestos aprobados por el Concejo Deliberante (CD) para los períodos 2003 y 2004 (Ordenanzas 27/04 y 35/04). Se contó además, con copia del folio 27 (en el cual consta el Departamento de San Carlos con sus respectivos municipios) de la “Distribución de Fondos a Municipios Devengado por Departamento de Enero a Diciembre de 2003” elaborado por la Contaduría General de la Provincia de Salta. Esta información fue entregada por entrevistados ‘a título de favor personal’, pues se ha corroborado que obtener este tipo de documentos por las vías formales hubiese sido, además de engorroso, altamente improbable.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Una funcionaria del ámbito provincial, comenta que: “si alguien en una oficina de la provincia no te quiere dar algo, es muy fácil... le decís que lo pida por nota. Para cuando tenés que cumplirle el pedido ya pasó un año y ahí ya no es necesario que hagas nada”. Mas precisamente, las notas o pedidos de ejercicios anteriores (es decir que tienen más de un año) deberían ser consideradas en evaluaciones de

Un inconveniente presentado en diferentes niveles en el campo fueron las distancias y las dificultades para llegar a ciertos ámbitos conjuntamente con las limitaciones presupuestarias y reglamentarias de las fuentes de financiamiento para rentar vehículos. Esta dificultad se encontró fundamentalmente para el arribo a la localidad de Angastaco dado que esto implica dos días de viaje en autobús y éste, a su vez, regresa sólo cada dos días, a su vez, estando en ésta localidad se requiere recorrer mas de 40 km en camioneta por senderos sinuosos y deteriorados para trasladarse hasta las estancias que conforman el consorcio Angostura-Las Juntas. Una vez en las estancias es conveniente regresar en el día debido a que no hay sitios públicos para hospedarse. Ante esto, se resolvió operar desde la localidad de Angastaco, estableciendo contacto con los propietarios de las estancias que iban a la localidad a proveerse de alimentos, medicinas, servicios religiosos, etc. entrevistándolos en sus lugares cotidianos. Respecto de los medieros o empleados de estos establecimientos no pudieron ser entrevistados. En su lugar se contactaron antiguos habitantes de las estancias que migraron a la localidad de Angastaco, parientes directos de habitantes en la zona (hijos, hermanos, etc.).

---

gestión ya realizados por lo que no tienen incidencia en las actividades. Esto permite que no haya obligación por parte de los funcionarios de ser resuelto, evitando así la entrega de la información requerida por vía administrativa.

**SECCIÓN SEGUNDA. Contexto de  
Análisis**

# Capítulo 3. Caracterización socioeconómica de Salta y los Valles Calchaquíes

## Introducción

Argentina cuenta con 24 jurisdicciones, 23 provincias, un distrito federal (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y 1924 municipios (Falleti, 2004: 9).<sup>43</sup> Cada una de las provincias es una unidad federada del Estado argentino y debido al carácter federal que surge de la Constitución Nacional sancionada en 1853 cada provincia cuenta, a su vez, con su propia Constitución.

En este contexto nacional se ubica la provincia de Salta y, en el interior de ésta, nuestro estudio de caso. Este capítulo tiene por objetivo aportar información para contextualizar, desde una perspectiva política, social y económica; nuestro ámbito de estudio. Los temas y la información seleccionada buscan aportar información que permita comprender mejor las particularidades de los procesos territoriales abordados en los próximos capítulos de la tesis.

Además de esta introducción, este capítulo está comprendido por 4 partes. Inicialmente se presenta información poblacional y económica de la provincia. Luego, se avanza en la descripción de las respectivas características político administrativas. Posteriormente, se desarrollan los principales aspectos relacionados con la administración del agua de riego en las zonas áridas, con foco en los valles Calchaquíes. Finalmente, se describen las características socioeconómicas del estudio de caso basándose en información general histórica y actual del territorio y particular de los consorcios de riego seleccionados como parte del estudio de caso.

---

<sup>43</sup> Respecto de éste dato, cabe destacar que en Argentina no existe una denominación única de los municipios, pues casi en cada una de las 23 provincias que la componen se utiliza el mismo término para definir unidades político administrativas distintas. Existen provincias donde se reconoce como municipios a todas las formas de gobierno local identificando distintas categorías, en otros casos se diferencian de otras entidades subprovinciales (tales como, comunas, comisiones municipales, delegaciones municipales, etc.) y finalmente existe un tercer grupo que utiliza un sistema mixto de denominación entre los dos anteriores, es decir existen diferentes tipos de municipios y también otras entidades (Villar, ibíd.: 47). Sobre este aspecto en particular afirma Vapñarsky (2004) que: “En la Argentina, la maraña de denominaciones oficiales de sus equivalentes es tal que sólo puede asegurarse que hay entre 1500 y 2500 [municipios]”.



## **Información provincial general (economía y población)**

Salta es una de las 24 jurisdicciones en las que se divide el territorio Argentino. Está ubicada al noroeste del país; limita al norte con la provincia de Jujuy y la República de Bolivia; al este con las provincias de Chaco, Formosa y la República de Paraguay; al sur con las provincias de Catamarca y Tucumán; y al oeste con la República de Chile. La superficie ocupada por la provincia asciende a 155.488 Km<sup>2</sup> que representa 5,6% del territorio nacional. En 2001 la población total del país ascendía a 36.260.130 hab. y la provincia de Salta con 1.079.051 habitantes representó el 3% del total (CNPVyH, 2001).

### ***Distribución poblacional***

En el Cuadro 4 se presenta información poblacional de la provincia de Salta del último Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares (2001). Allí se muestra que del total de los habitantes salteños, el 84% (900.171) es población urbana y el 16% (178.880) rural. A su vez, de este segundo grupo, 61.400 personas viven en localidades (población rural aglomerada) y 117.480 en espacios rurales dispersos.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> De acuerdo a la definición adoptada por el INDEC, la población que habita en localidades con mas de 2000 habitantes es considerada urbana, la restante es rural y se divide entre la que habita en localidades (rural aglomerada) de la que no (rural dispersa).

**Cuadro 4:** Población total y rural, distribución departamental según densidad poblacional y tasa media anual de crecimiento (1991 y 2001).

Departamentos	Población total		Población rural				Superficie en Km <sup>2</sup>		Densidad de Pob. (hab/Km <sup>2</sup> )	Tasa anual media de crecimiento (por mil) 1991- 2001		
			Total		Aglomerada		Dispersa					
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%				
Total	1 079 051	100	178	100	61 400	100	117 480	100	155 488	100	7	21
Anta	49 841	5	18 236	10	8 530	14	9 706	8	21 945	14	2	23
Cachi	7 280	1	5 091	3	404	1	4 687	4	2 925	2	3	16
Cafayate	11 785	1	1 071	1	255	0	816	1	1 570	1	8	23
Capital	472 971	44	3 712	2	986	2	2 726	2	1 722	1	275	23
Cerrillos	26 320	2	9 957	6	691	1	9 266	8	640	0	41	26
Chicoana	18 248	2	6 523	4	-	-	6 523	6	910	1	20	19
General Güemes	42 255	4	4 547	3	721	1	3 826	3	2 365	2	18	17
Gral.J. de San Martín	139 204	13	25 903	14	13 122	21	12 781	11	16 257	10	9	26
Guachipas	3 211	0	3 211	2	1 710	3	1 501	1	2 785	2	1	16
Iruya	6 368	1	6 368	4	2 409	4	3 959	3	3 515	2	2	9
La Caldera	5 711	1	2 731	2	1 565	3	1 166	1	867	1	7	34
La Candelaria	5 286	0	2 957	2	1 501	2	1 456	1	1 525	1	4	12
La Poma	1 735	0	1 735	1	727	1	1 008	1	4 447	3	0	20
La Viña	7 152	1	3 783	2	2 202	4	1 581	1	2 152	1	3	9
Los Andes	5 630	1	1 356	1	441	1	915	1	25 636	16	0	12
Metán	39 006	4	6 411	4	2 710	4	3 701	3	5 235	3	8	12
Molinos	5 565	1	5 565	3	1 498	2	4 067	3	3 600	2	2	9
Orán	124 029	11	13 313	7	3 180	5	10 133	9	11 892	8	10	20
Rivadavia	27 370	3	23 692	13	7 807	13	15 885	14	25 951	17	1	26
Rosario de la Frontera	28 013	3	5 795	3	1 834	3	3 961	3	5 402	3	5	8
Rosario de Lerma	33 741	3	8 593	5	1 256	2	7 337	6	5 110	3	7	24
San Carlos	7 208	1	7 208	4	4 358	7	2 850	2	5 125	3	1	7
Santa Victoria	11 122	1	11 122	6	3 493	6	7 629	6	3 912	3	3	5

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Dirección General de Estadísticas.

Se reconoce una significativa concentración de población urbana en los departamentos de Capital, Gral. J. de San Martín y Orán, que concentran mas del 75% del total. Mientras que en 5 departamentos (Guachipas, Iruya, La Poma, Molinos, San Carlos y Santa Victoria) la totalidad de la respectiva población fue rural en 2001.

Los departamentos de La Caldera, Cerrillos, Gral.J. de San Martín y Rivadavia han tenido la mayor tasa anual media de crecimiento intercensal, mientras que Rosario de la Frontera, San Carlos y Santa Victoria alcanzaron los guarismos menores (muy por debajo de la media provincial).

La distribución de la población, conjuntamente con otros factores geográficos, sociales y ambientales, condicionan las actividades económicas. A continuación, se presenta una síntesis descriptiva de las mismas centrada, en el análisis en las actividades agropecuarias.

### *El valor de la producción y las exportaciones*

De acuerdo con datos de la CEPAL en 2005 la participación de la provincia de Salta en el Producto Bruto Geográfico (PBG) nacional fue de 1.5%.<sup>45</sup>

De acuerdo con el Anuario Estadístico de la Provincia de Salta (2009) en 2008 el sector primario de la economía alcanzó el 20% del valor total de la producción, el secundario el 21% y el terciario el 59%. Dentro del primario, las actividades agropecuarias aportaron el 6%, mientras que las explotaciones de minas y canteras alcanzaron el 7.6% (*ibid.*). En relación al resto de los sectores, los mayores aportes provinieron de las actividades vinculadas al turismo (11.3%) y de las relacionadas a inmuebles (10.4%). Respecto del turismo, la participación de esta actividad se ha venido incrementando sostenidamente desde 1993 y desde el gobierno provincial (al igual que el nacional) se ha promocionado la afluencia de turistas tanto nacionales como internacionales. En relación a los inmuebles, el aumento de sus valores corrientes, la puesta en producción de tierra agrícola (dedicadas principalmente al cultivo de

---

<sup>45</sup> El único dato disponible y aparentemente comparable del Producto Bruto Geográfico argentino es ofrecido por la CEPAL a través de su "Panorama Económico Provincial" (<http://www.eclac.org/argentina>). Esta información solo es presentada en términos relativos y su metodología de cálculo no está disponible. Por estos motivos, este dato es considerado aquí como un valor estimado y aproximado de la participación de Salta en el PBG nacional.

oleaginosas) y el aumento de las inversiones domésticas y financieras (como fuente de atesoramiento y especulación) fueron los principales motores de esta área de la economía provincial.

En relación a las exportaciones provinciales, los rubros con mayor importancia en dólares durante el 2008 fueron: combustibles (37% del total), legumbres (16%), oleaginosas (12%) y tabaco (10%). Durante ese mismo año el valor de las exportaciones fue de 1.220,1 millones de dólares (*ibid.*), participando con el 1.7% del total nacional (Ministerio de Economía, 2010). Los principales destinos de los productos salteños exportados fueron: Brasil (22 %); Unión Europea (20%), Chile (18%) y China (11%).

Los 10 principales productos exportados por la provincia representan más del 70% del total y son, en su mayoría, mercancías con escaso valor agregado (ver cuadro 5).

**Cuadro 5:** Principales Productos Exportados, 2009

<i>Producto</i>	<i>Valor (millones de US\$)</i>	<i>Participación en el total provincial (%)</i>
Nafta p/petroquímica	142,5	15,7
Tabaco	111,5	12,3
Gas	88,5	9,8
Porotos blancos	86,6	9,6
Soja	70,0	7,7
Energía eléctrica	45,7	5,0
Porotos negros	38,8	4,3
Trigo	26,9	3,0
Otros porotos	21,8	2,4
Acido ortobórico	21,3	2,4
<b>Total 10 productos</b>	<b>653,5</b>	<b>72,2</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de información y Análisis Sectorial de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación, 2010.

Debido a la escasa diversificación de las exportaciones provinciales las modificaciones en el contexto internacional producen un significativo impacto en la balanza comercial provincial. Tal fue el caso durante el 2009, cuando una disminución en la demanda real de algunos de los 10 principales productos, conjuntamente con una reducción en el precio de las *comodites*, redujo en un 22% las exportaciones provinciales (Ministerio de Economía, 2010).

### *Las actividades agropecuarias*

Las actividades agropecuarias están condicionadas por las características ambientales que, en Salta, presentan una amplia diversidad. Ello habilita la realización de diferentes actividades agrícolas, desde los cultivos de secano hasta la ganadería de altura. Si bien el clima salteño es tropical se identifican cuatro grandes tipos, todos con estación seca: al este, el semiárido de la llanura chaqueña; en la franja central, el tropical serrano húmedo y al oeste, dos tipos secos, el árido de los valles Calchaquíes y el árido de la planicie puneña. Respecto de la topografía, el relieve es escalonado ascendiendo desde la planicie chaqueña hasta la altiplanicie de la Puna lo que afecta las temperaturas. Dadas las variaciones en el relieve y el clima, las precipitaciones presentan una significativa irregularidad en toda la provincia.

Manzanal (1995: 94 y ss) basándose en datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 1988 y tomando como antecedente un trabajo del Consejo Federal de Inversiones elaborado en 1987, realiza una zonificación basada en las actividades agrícolas. La autora reconoce la existencia de seis zonas en Salta, las cuales agrupa por departamento en: *zona Oeste: el valle Calchaquí* (La Poma, Cachi, Molinos, San Carlos y Cafayate); *zona Central: el valle de Lerma* (Capital, Cerrillos, Chicoana, La Viña, Guachipas, Rosario de Lerma, La Caldera y General Güemes); *zona Oeste: el umbral al Chaco* (Rosario de la Frontera, La Candelaria, Metán, Anta y Rivadavia); *zona Norte: las grandes explotaciones cañeras y poroteras* (Orán y General San Martín); *zona Noroeste: el área andina y subsistencia* (Iruya y Santa Victoria); *zona Suroeste: el desierto puneño* (Los Andes).

Piccolo *et al* (2008) propone también una zonificación de la provincia de Salta (conjuntamente con Jujuy) considerando una regionalización anteriormente elaborada por Bravo *et al* (1998, citada en *ibid.*). Para este trabajo se utilizaron los datos del CNA (2002) a nivel de microdato (es decir, de explotación agropecuaria -EAP-) alcanzando por esto un mayor grado de detalle que si hubiese trabajado con información departamental.

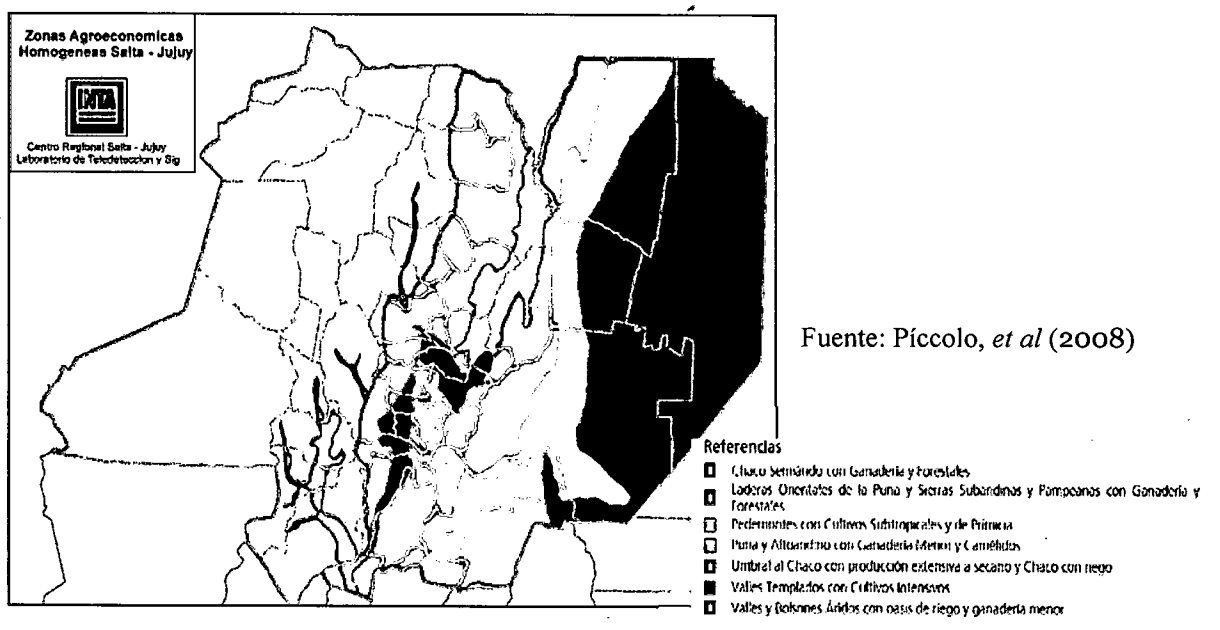
En el trabajo de Piccolo *et al* (*ibid.*) se reconocen 7 zonas agroecológicas homogéneas (ver Mapa 1) mencionando en cada caso el porcentaje de la superficie departamental que conforma cada zona (ver Tabla 1). Al igual que en la regionalización propuesta por Manzanal queda manifestada en la zonificación la significativa diversidad de ambientes, formas y tipos de producción presentes en el sector agrícola salteño.

**Tabla 1:** Zonas Agroecológicas homogéneas según participación porcentual de los departamentos de Salta.

<i>Zona Agroecológica Homogénea</i>	<i>Participación Departamental</i>
Puna y altoandino con ganadería menor y camélidos	Cachi 75%; Cafayate, 30%; Chicoana, 26%; Iruya, 40%; La Poma, 98%; La Vina, 32%; Los Andes, 100%; Molinos, 81%; Rosario de Lerma, 60%; San Carlos 80% y Santa Victoria, 50%.
Valles y bolsones áridos con oasis de riego y ganadería menor	Cachi 25%, Cafayate, 29%; La Poma, 2%; Molinos, 19%; Rosario de Lerma, 2,34%; San Carlos 14%
Laderas orientales de la puna y sierras subandinas y pampeanas con ganadería y forestales	Anta 15%; Cafayate, 41%; Capital, 91%; Cerrillos, 65%; Chicoana, 45%; General Güemes, 46%; General San Martín, 22%; Guachipas, 99%; Iruya, 60%; La Caldera, 96%; La Candelaria, 72%; La Vina, 57%; Metan, 66%; Oran, 41%; Rosario de la Frontera, 59%; Rosario de Lerma, 32%; San Carlos, 6%; Santa Victoria, 50%
Valles templados con cultivos intensivos	La Vina 11%, Chicoana, 29%; Rosario de Lerma, 6%; Cerrillos, 35%; Capital, 9%; La Caldera, 4% y General Güemes, 45%
Piedemonte con cultivos subtropicales y de primicia	General Güemes 9%; General San Martín, 1% y Oran, 15%
Umbral al chaco con producción extensiva a seco y chaco con riego	Anta, 18%; General San Martín, con el 38%; La Candelaria, 28%; Metan, 30%; Oran, 19% y Rosario de la Frontera, 33%.
Chaco semiárido con ganadería y forestales	Anta 66%; General San Martín, 38%; Oran, 24% y Rivadavia 100%

Fuente: Piccolo, *et al* (2008) en base a Bravo 1998.

**Mapa 1:** Zonas Agroecológicas Homogéneas, Salta y Jujuy



En Salta existe una significativa cantidad de explotaciones sin límites definidos, esta situación de precariedad en la delimitación de los establecimientos productivos se ha incrementado en términos absolutos entre el período intercensal, aunque en términos relativos se ha reducido pasando de 48 a 46 puntos porcentuales (ver Cuadro 6).

**Cuadro 6:** Sector agropecuario salteño (1988-2002) síntesis de información

<i>Explotaciones y Superficie</i>	<b>1988</b>	<b>2002</b>
Explotaciones Agropecuarias (EAP)	9 226	10 297
• Con Límites Definidos	4 795	5 575
• Sin Límites definidos	4 431	4 722
Superficie total de EAP con límite definido (ha.)	6 021 003	4 269 499
Superficie implantada en 1ra. ocupación (ha.)	449 486	637 397
• Oleaginosas	98 692	233 744
• Cereales	70 446	126 643
• Cultivos Industriales	39 078	19 508
• Otros Cultivos	241 270	257 502
Existencia Ganadera (cabezas)		
• Bovina	426 512	493 804
• Ovina	184 197	160 782
• Caprina	192 167	197 347
• Porcina	48 460	43 853

Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de Salta, 2009.

El área dedicada a oleaginosas se incrementó en más de un 200% entre 1988 y 2002, asociado fundamentalmente al cultivo de soja. Diversos conflictos han emergido en las zonas húmedas de Salta debido a causa del proceso de sojización. Éste, además de generar el desmonte, del bosque nativo salteño y la utilización inadecuada de agroquímicos con significativos perjuicios para el ambiente, expulsa comunidades aborígenes y pobladores rurales de zonas históricamente habitadas por ellos.

En las zonas áridas de la provincia, como en el caso de los Valles Calchaquíes donde se localiza nuestro estudio de caso, los conflictos están asociados a la concentración y apropiación ilegítima del agua.

En cualquier caso, los conflictos territoriales por recursos naturales han comenzado a tener mayor expresión en la provincia y se asocian a luchas de los sectores dominados de la sociedad salteña ante los embates del capital local (por ejemplo, en el caos del

agua de riego) e internacional (asociado al proceso de sojización y la actividad minera). En este sentido, no es casual que las actividades involucradas en las disputas se incluyan entre los principales rubros exportables o constituyan parte significativa del valor de la producción provincial.

## **El sector público provincial**

Para la interpretación de las características que adquieren las cuestiones político administrativas provinciales, comenzaremos con la descripción histórica de la conformación del Estado provincial. Luego, describiremos la actual organización político-administrativa provincial, por ser un aspecto de importancia para abordar el análisis del proceso de descentralización *hacia* el territorio. Finalmente, se presentan los aspectos generales de los mecanismos de intervención para el desarrollo rural en la provincia, por ser éste uno de los mecanismos de mediación utilizado por el Estado en la disputa por el agua (y el resto de las desigualdades territoriales) que delimita nuestro estudio de caso.

### ***Los orígenes del Estado***

Refiriéndose a la conformación del Estado Nacional, Oszlak (1982: 532) menciona que este proceso supone la construcción de la instancia política que articula la dominación en la sociedad y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones. Concluye entonces, que un Estado se sustenta (o existe) en la medida en que logra construir la "*estaticidad*", la condición de "ser Estado". Es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional que actúa como mediador en las relaciones de producción presentes en la organización capitalista de la sociedad.

La provincia de Salta, en la etapa prehispánica, al igual que el resto de los espacios americanos, se encontraba habitada por diferentes comunidades aborígenes. Entre muchas de ellas existían estrechos vínculos sociales, culturales, económicos y políticos (Yacobaccio, 1997). Posteriormente, la colonización produjo una profunda modificación en el territorio. La llegada de los españoles significó cambios en la



sociedad en general conducidos por los mecanismos de dominación implementados. Los cuales tuvieron diferentes expresiones (simbólicas, coercitivas, culturales, etc.) pero en su mayoría fueron ejercidos con violencia (Lonardi, 1997). Este proceso de dominación derivó en una nueva configuración territorial con diferentes actores entrando en escena (como los grandes propietarios de tierras, la iglesia católica, las clases políticas y dirigentes, etc.).

La distribución de las tierras entre los españoles y los criollos y su “puesta en producción” fue uno de los principales procesos que dio origen a la elite local. Más precisamente, el factor clave fue la apropiación de las tierras y del trabajo de los aborígenes por parte de los colonizadores. La posesión del suelo fue posible gracias a la entrega directa de distintas superficies (conocidas como estancias o haciendas) a pobladores criollos o españoles. El manejo y la explotación del trabajo aborígen fueron, en cambio, a través de la utilización de la dominación coercitiva.<sup>46</sup> Al respecto, Justiniano afirma (2003: 10) que “[la] posibilidad de acceso continuo a una mano de obra abundante y barata resulta ser el móvil principal para el dominio y control del territorio, y la consecuente expansión de las fronteras provinciales”.

Por su parte, la Iglesia Católica en Salta jugó un rol importante en el proceso de colonización y en la construcción de las elites locales. Principalmente, aquellos prelados a cargo de tierras, que luego desempeñaron un activo accionar político en la provincia.

El poder alcanzado por la Iglesia en Salta se ha considerado mayor que en otras jurisdicciones. Esta institución fue además de un actor político de singular envergadura (desde la conformación del Estado provincial y hasta la actualidad) uno de los principales beneficiarios de tierras; afianzando así, su poder en el territorio.

Las acciones desarrolladas por la Iglesia (registro de las personas, resoluciones de conflictos, educación, etc.) pasaron mas tarde a la órbita estatal.

En relación al “pasaje” de poder de la iglesia al Estado en su proceso de conformación, Oszlak (1982: 537) refiriéndose al orden nacional, menciona que el mismo puede ser considerado a partir de una “expropiación social” realizada por el Estado en formación para lograr de esta manera entidad (*Ibid.*).

---

<sup>46</sup> Por ejemplo, uno de los mecanismos aplicados fue la encomienda. Para ella, cada individuo debía rendir tributo con su trabajo (en los cultivos de algodón, en las chacras de las ciudades, en las estancias o con el traslado de mercancías a grandes mercados, entre otros) a un encomendero. Esto permitió que los encomenderos valorizaran las tierras entregadas por el Estado sin remunerar el trabajo aborígen.

Luego de finalizada la dependencia de España de la organización colonial salteña, diversos procesos tuvieron lugar en el devenir de la administración independiente. En aquel momento, la ausencia de un poder central (asociado hasta entonces a la corona española) estaba empezando a debilitar las estructuras de poder heredadas. Esto se reflejaba en la proliferación de conflictos y enfrentamientos locales, frente a los cuales, las elites locales acordaron en 1821 el primer texto constitucional de la provincia, dando así inicio a la institucionalización del Estado salteño.

En relación a este hito histórico, cabe mencionar que el sector dominante salteño al encontrarse sin una estructura de gobierno en la cual legitimar su poder (debido a la ausencia del andamiaje colonial) encuentra en la redacción de una constitución provincial la solución. El primer texto constitucional plasmó el pacto de dominación celebrado entre las familias pertenecientes a la élite local (con acuerdo y activa participación de la Iglesia) que sirvió para frenar los conflictos locales emergentes y (re) fundar las estructuras de poder constituidas durante el período colonial en el territorio (Correa, *et al*, 2007: 11).

En relación al sistema de gobierno una confluencia de factores condicionaron su formación. Entre estos se encuentran: i) los acontecimientos que tenían lugar en el orden nacional, ii) la ausencia de un poder central consolidado, y iii) la alianza de las clases dirigentes influidas por el modelo adoptado en Estados Unidos. Finalmente, al igual que en otras provincias argentinas, se optó por un sistema de gobierno republicano con la posterior implementación de elecciones para la designación de representantes (desarrollado y puesto en práctica por primera vez en 1823).

El modelo de Estado provincial materializado en la Constitución “combinaba procedimientos republicanos, una concepción orgánica de la sociedad y una apelación a los valores liberales” (Correa, *Ibid.*: 11). Suponía la existencia de una sociedad integrada armónicamente en ‘un todo’ y exaltaba la existencia del patriotismo y el sacrificio por los intereses de la comunidad.

La conformación de este nuevo andamiaje de dominación comenzó a partir de aquel momento a tener mayor importancia en la escena pública local. Además, el nuevo sistema de gobierno no modificó, ni permitió modificar, las estructuras de poder vigentes en aquel momento.

Apareció con este nuevo sistema un actor hasta entonces ausente en la escena política y social de la provincia: el gobernador. Fue a partir de la consolidación del Estado nacional que el gobierno provincial comenzó a tener un papel cada vez más importante en la vida pública.<sup>47</sup>

Entre los actores que han ocupado desde entonces un rol preponderante en la dinámica social salteña se encuentran el gobernador, la iglesia y las elites locales.<sup>48</sup>

Los apellidos tradicionales ocuparon históricamente puestos importantes en los diferentes ámbitos de poder provincial, al igual que la Iglesia Católica (Llinas, 2004: 80). Esto ha sido legitimado por la sociedad debido a la existencia de una estructura de valores sumamente tradicionalista, conservadora y religiosa (*ibid.*). Las familias que han sido favorecidas durante la época de la colonia, que por lo general han ocupado desde entonces lugares estratégicos en la dirigencia provincial, continúan ejerciendo su poder en diferentes espacios del Estado provincial.

La Iglesia Católica, por su parte, ha mantenido un fuerte poder en la organización de la sociedad salteña, ya desde la colonización del actual espacio provincial. Como hemos mencionado la conformación del Estado ha dado lugar a que esta institución haya tenido que ceder parte de ese poder al gobierno; o, en otros términos, ha tenido que adaptar la forma en que lo ejercía al nuevo escenario. Como afirma Llinas, respecto del actual rol desempeñado por esta institución (*ibid.*: 73):

[...] la Iglesia constituye un factor clave de poder. Las modalidades de ejercicio de este poder van desde la generación de opinión desde el púlpito hasta su participación como institución en las cuestiones políticas y educativas.

La participación de las elites locales y de la Iglesia en la construcción del Estado y en los puestos gubernamentales, han llevado seguramente a la consolidación de los valores ligados al tradicionalismo, la religiosidad y el conservadurismo, propios de la sociedad salteña.

---

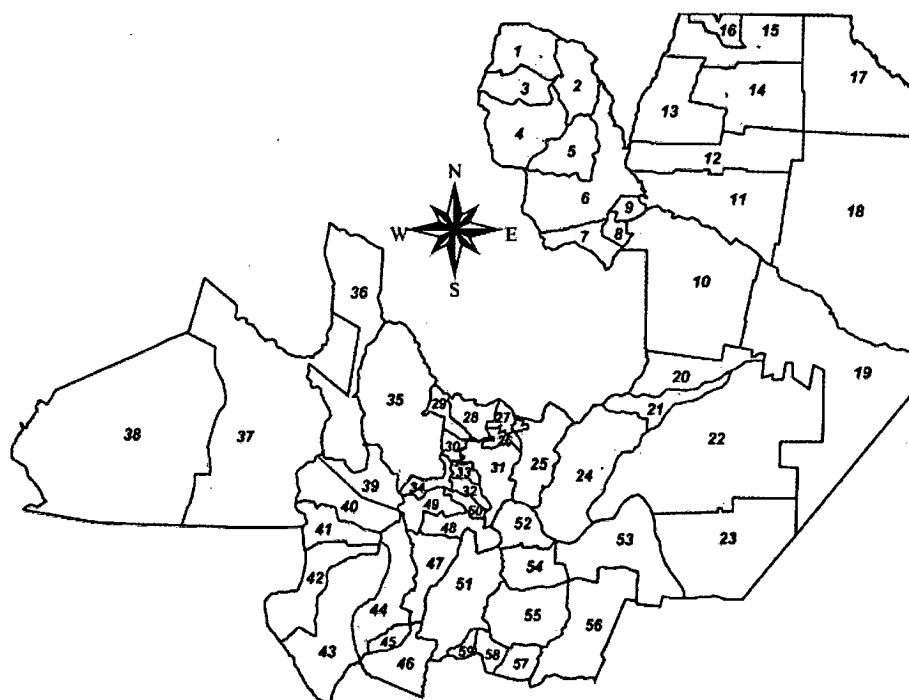
<sup>47</sup> Particularmente sobre este tema se avanza en el próximo capítulo.

<sup>48</sup> No porque el resto sea menos importante, sino porque estos actores tienen incidencia directa en el funcionamiento del gobierno provincial.

### ***La administración jurídico-administrativa***

El espacio salteño cuenta con dos divisiones político administrativas superpuestas: una departamental y otra municipal (Ver Mapa 2). Los 23 departamentos en los que se divide la provincia funcionan como distritos electorales en la conformación del poder legislativo provincial (Constitución Provincial -CP-, art. 56). Los municipios, en cambio, son 59 y actúan como jurisdicciones político administrativas con autonomía en lo político, económico, financiero y administrativo (Constitución Provincial, art. 170) desempeñándose como jurisdicciones político administrativas de tercer orden.

**Mapa 2:** División político-administrativa de Salta



**Referencias**

Municipio	Departamento	Municipio	Departamento
1 - Sta. Victoria Oeste	Santa Victoria	30 - San Lorenzo	Capital
2 - Los Toldos		31 - Capital	
3 - Nazareno		32 - La Merced	Cerrillos
4 - Iruya		33 - Cerrillos	
5 - Isla de Cañas	Iruya	34 - Rosario de Lerma	Rosario de Lerma
6 - Orán		35 - Campo Quijano	
7 - Urundel	Oran	36 - La Poma	La Poma
8 - Cnia. Sta. Rosa		37 - S. A. de los Cobres	Los Andes
9 - Hipólito Irigoyen		38 - Tolar Grande	
10 - Pichanal		39 - Payogasta	Cachi
11 - Embarcación	Gral. José de San Martín	40 - Cachi	Molinos
12 - Gral. Ballivián		41 - Seclantás	
13 - Gral. Mosconi		42 - Molinos	San Carlos
14 - Tartagal		43 - Angastaco	
15 - Aguaray		44 - San Carlos	
16 - Salvador Mazza		45 - Animaná	Cafayate
17 - Sta. Victoria Este	Rivadavia	46 - Cafayate	La Viña
18 - Rivadavia Banda Norte		47 - La Viña	
19 - Rivadavia Banda Sur		48 - Cnel. Moldes	Chicoana
20 - Gral. Pizarro	49 - Chicoana		
21 - Apolinario Saravia	Anta	50 - El Carril	Guachipas
22 - Joaquín V. González		51 - Guachipas	
23 - El Quebrachal		52 - Río Piedras	Metán
24 - Las Lajitas		53 - El Galpón	
25 - Gral. Güemes	Gral. Güemes	54 - Metán	Rosario de la Frontera
26 - Campo Santo		55 - Rosario de la Frontera	
27 - El bordo		56 - El Potrero	La Candelaria
28 - La Caldera	57 - La Candelaria		
29 - Vaqueros	58 - El Tala		
	La Caldera	59 - El Jardín	

**Fuente:** Elaboración propia en base a Dirección Gral. de Estadísticas - Área Cartografía Digital, Abril 1997 - Provincia de Salta

**Nota:** En la provincia de Salta la superficie administrada por los municipios equivale a la totalidad del territorio provincial. A su vez, ésta cuenta con dos divisiones político administrativas superpuestas: una departamental y otra municipal. Ambas coinciden en los límites porque por lo general, dos o más municipios forman un departamento.

En el gobierno de Salta, al igual que en el resto de las provincias argentinas, existen tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Los dos primeros se encuentran administrados por representantes elegidos por la población provincial en elecciones directas. El poder judicial, en cambio, está conformado por la Corte Suprema de Justicia compuesta por 7 jueces nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado en sesión pública, cada uno de ellos ocupa este cargo por seis años pudiendo ser nombrados nuevamente.

El poder ejecutivo provincial es desempeñado por el gobernador, quien es designado por el voto popular cada cuatro años en elecciones generales. De acuerdo con la Constitución de Salta su función, en términos generales, es “formular y dirigir las políticas de la Provincia y representar a la misma” (CP artículo 140).

El poder legislativo es bicameral y está compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En ambos casos los cargos duran cuatro años, y se renuevan por mitad cada dos y sus miembros son reelegibles –CP, artículos 95 y 103-.

Cada departamento está representado por un diputado provincial como mínimo y la Cámara de Diputados, a su vez, no puede superar los sesenta integrantes. La cantidad de estos legisladores por departamento se establece a partir de la base poblacional (ver cuadro 7).

**Cuadro 7: Número de Diputados por departamento en Salta, 2007**

<b>Departamento</b>	<b>Cantidad de Diputados</b>
Anta	3
Cachi	1
Cafayate	1
Capital	19
Cerrillos	2
Chicoana	1
Gral. Guemes	2
Guachipas	1
Iruya	1
La Caldera	1
La Candelaria	1
La Poma	1
La Viña	1
Los Andes	1
Metán	3
Molinos	1
Orán	6
Rivadavia	2
Rosario de la Frontera	2
Rosario de Lerma	2
San Carlos	1
San Martín	6
Santa Victoria	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la nómina de diputados por departamento de la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta, 2008.

La Cámara de Senadores, en cambio, está compuesta por un único representante por departamento, más un suplente.

En el orden municipal, el intendente es electo en forma directa y por simple mayoría y los integrantes del concejo deliberante, por el sistema electoral de base proporcional (CP art. 171). Es decir, que la cantidad de integrantes del concejo deliberante se determina a partir del número de pobladores contabilizados en el último censo, nacional o provincial.

### *Los programas de desarrollo rural*

El gobierno de Salta comenzó a implementar políticas de transferencia tecnológica y aumento en la productividad durante los '80 asociados.<sup>49</sup> Estas medidas fueron aplicadas a través de la Dirección General Agropecuaria (DGA) mediante la instalación en los municipios de agencias de extensión rural.

De acuerdo a quien fuere director de la DGA a fines de la década de 1980, el objetivo de las agencias de extensión rural de la provincia con asiento en los municipios fue funcionar como “una prolongación del Estado provincial hasta el interior de la provincia” (Com. Pers. Alfredo Pais, 2008). A su vez, estas dependencias cumplían la función de recopilar información actualizada sobre los sistemas productivos, las características climáticas de la zona, etc. Hasta fines de los '80 se reconoce esta política provincial como la única instancia de intervención estatal para el desarrollo rural en la provincia.

Posteriormente, durante los años '90 desde el orden nacional se comienzan a aplicar medidas tendientes a paliar los efectos de las políticas neoliberales más directamente en los ámbitos rurales y, paralelamente, los mecanismos de intervención implementados por la provincia se desmantelan. La actividad nacional se origina tanto desde dependencias de gobierno como de organismos internacionales (tal es el caso de los mecanismos de cooperación internacional, el Banco Mundial y el BID, entre otros). En este contexto aparecen en el ámbito territorial salteño los Programas de Desarrollo Rural (PDR). Los cuales no estaban descentralizados (o lo estaban muy parcialmente, y por lo general, en el discurso) y llegan desde entonces, prácticamente sin intermediación del

---

<sup>49</sup> Cabe destacar que, influido por la revolución verde, desde comienzo de la década de 1960 tiene presencia en Salta el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Desde entonces, esta institución nacional ha estado fundamentalmente centrada en el desarrollo y transferencia tecnológica operada a través de su red de Estaciones Experimentales cubriendo la totalidad del espacio provincial. A diferencia de los programas y proyectos de desarrollo rural del gobierno, el INTA es un ente autárquico independiente de éste. Por lo que, si bien presta colaboración y eventualmente esta asociada a estas medidas, el INTA implementa políticas propias que pueden, o no, estar coordinadas con el gobierno en sus diferentes órdenes. Entonces, si bien reconocemos que el INTA es un actor de singular importancia en el territorio y en el análisis de los mecanismos de mediación e intervención, no nos detenemos a profundizar sobre las características específicas de su presencia y accionar porque esto implicaría un abordaje independiente que excede los objetivos de esta sección.

Debido a que en el territorio el INTA desarrolla acciones articuladas con el resto de las dependencias de gobierno (Nacional y provincial) es considerado como una institución más del Estado. En otros términos, una instancia de mediación más del conjunto.



gobierno provincial, a los municipios (Manzanal *et al*, 2008: 74).<sup>50</sup> Precisamente, durante toda la década 1990 y hasta casi finalizada la siguiente, no existió una dependencia del gobierno provincial dedicada específicamente al desarrollo rural (PROINDER, 2003).

Conjuntamente y con heterogéneo nivel de intervención y presencia, cobraron importancia durante los años '90 las ONG vinculadas al desarrollo rural. Dentro de éste grupo, se reconocen entre las de mayor participación provincial: Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ, creado en 1973), Fundación Wiñaysii (creada en 1992), Asociación para la Promoción Integral (API, creada en 1995), Asociación para el Desarrollo (ADE, creada en 1997), Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentina (ASOCIANA, creada en 1997), Yaguareté (creada en 1997), Organización Claretiana para el Desarrollo (OCLADE), Instituto de Desarrollo Rural (IDR, creado en 1998). Además de estas ONG se reconoce también la presencia de organizaciones de pequeños productores locales con acciones vinculadas al desarrollo rural (*ibíd.*).

De acuerdo con la tipología propuesta por Obschatko *et al* (2006: 36) se consideran tres estratos dentro del grupo de pequeños productores.<sup>51</sup> El inferior, es aquel

cuya dotación de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad, (es 'inviable' en las condiciones actuales trabajando sólo como productor agropecuario), por lo que debe recurrir a otras estrategias de supervivencia (trabajo fuera de la explotación, generalmente como asalariado transitorio en changas y otros trabajos de baja calificación), posee acentuadas condiciones de pobreza, y su mantenimiento en el campo se explica, en una gran mayoría de casos, por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales.

En base a esta metodología, en la provincia de Salta el 73% de las EAP es de pequeños productores (ver cuadro 8). La mayor cantidad de pequeños productores se encuentra en el departamento de General San Martín (676) y el mayor número del tipo 3 también (648).<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Manzanal *et al* los siguientes PDR con presencia en la provincia de Salta: PRINDER, PSA, CAPPCA, Cambio Rural, PROHUERTA y Programa Minifundio.

<sup>51</sup> En una versión actualizada de este estudio se incluye una categoría superior mayor de pequeños productores (Obschatko, 2009) pero ésta no es considerada porque actualmente no presenta una desagregación por provincia/departamento que permita su inclusión en este análisis.

<sup>52</sup> Obschatko *et al* (2006: 36) reconocen tres estratos de pequeños productores: "(T1) un estrato superior de pequeño productor familiar capitalizado que (a pesar de la escasez relativa de recursos productivos

**Cuadro 8:** EAP de pequeños productores en la provincia de Salta según metodología del IICA-PROINDER, datos del CNA 2002.

	Total de EAP Salta	Pequeños productores							
		Total		PP - Tipo 1		PP - Tipo 2		PP - Tipo 3	
		Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
General José de San Martín	815	676	100	6	1	22	3	648	96
Santa Victoria	937	670	100	17	3	36	5	617	92
Rivadavia	704	656	100	124	19	256	39	276	42
Iruya	676	638	100	14	2	74	12	550	86
Anta	957	559	100	31	6	73	13	455	81
Cachi	680	430	100	56	13	157	37	217	50
San Carlos	498	422	100	40	9	76	18	306	73
Orán	426	357	100	3	1	10	3	344	96
Molinos	556	354	100	22	6	70	20	262	74
Metán	500	345	100	3	1	38	11	304	88
Rosario de la Frontera	461	298	100	2	1	41	14	255	86
Rosario de Lerma	413	263	100	5	2	13	5	245	93
Chicoana	369	262	100	11	4	48	18	203	77
La Caldera	308	228	100	4	2	14	6	210	92
La Candelaria	287	227	100	5	2	19	8	203	89
La Viña	263	196	100	55	28	55	28	86	44
Guachipas	223	176	100	13	7	20	11	143	81
La Poma	216	166	100	9	5	30	18	127	77
General Guemes	298	163	100	14	9	51	31	98	60
Capital	208	130	100	4	3	21	16	105	81
Los Andes	117	109	100	19	17	34	31	56	51
Cafayate	134	100	100	5	5	3	3	92	92
Cerrillos	251	45	100	5	11	19	42	21	47
<b>Total provincial</b>	<b>10 297</b>	<b>7470</b>	<b>100</b>	<b>467</b>	<b>6</b>	<b>1180</b>	<b>16</b>	<b>5823</b>	<b>78</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Obschatko *et al* (2006).

con los que cuenta -tierra y capital- en relación al nivel medio de la actividad representado por el empresario agrario), puede evolucionar (realizar una reproducción ampliada de su sistema de producción). No presenta en general rasgos de pobreza y sus principales carencias se refieren a servicios de apoyo a la producción (financiamiento y crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, a la integración en cadenas productivas, etc.); (T2) *un estrato intermedio de pequeño productor familiar* (los llamados campesinos o pequeños productores 'transicionales' por la teoría sociológica) que posee una escasez de recursos (tierra, capital, etc.) tal que no le permite la reproducción ampliada o la evolución de su explotación, sino solamente la reproducción simple (es decir, mantenerse en la actividad), y presenta algunos rasgos de pobreza por falta de acceso a servicios sociales básicos; (T3) *un estrato inferior de pequeño productor familiar*, cuya dotación de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad, (es 'inviable' en las condiciones actuales trabajando sólo como productor agropecuario), por lo que debe recurrir a otras estrategias de supervivencia (trabajo fuera de la explotación, generalmente como asalariado transitorio en changas y otros trabajos), posee acentuadas condiciones de pobreza, y su mantenimiento en el campo se explica, en una gran mayoría de casos, por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales."

De acuerdo con información del PROINDER (2010) en 2007 existían en la provincia de Salta 5.366 beneficiarios, de los cuales 3.093 (casi el 60%) se encuentran localizados en 5 de los 59 municipios que integran la provincia (Santa Victoria, General José de San Martín, Rosario de Lerma, Iruya y San Carlos). Esto indica la existencia de concentración geográfica en la intervención de los PDR.

**Cuadro 9:** Beneficiarios de PDR nacionales por departamento, Salta, mayo de 2007.

Departamento	Cantidad de beneficiarios <sup>1</sup>	%	% acumulado	Cantidad de técnicos
Santa Victoria	813	15	15,2	1
General José de San Martín	751	14	29,1	2
Rosario de Lerma	603	11	40,4	1
Iruya	479	9	49,3	
San Carlos	447	8	57,6	1
Rivadavia	356	7	64,3	1
Cerrillos	318	6	70,2	8
Chicoana	316	6	76,1	1
Molinos	240	4	80,6	1
Orán	201	4	84,3	3
La viña	196	4	88,0	1
General Güemes	180	3	91,3	1
Cachi	135	3	93,8	1
La candelaria	104	2	95,8	
La poma	66	1	97,0	1
Anta	61	1	98,1	2
Cafayate	30	1	98,7	1
Capital	27	1	99,2	12
La caldera	23	0	99,6	
Guachipas	16	0	99,9	
Metán	4	0	100,0	2
Rosario de la Frontera	sd.	---		1
<b>Total</b>	<b>5366</b>	<b>100</b>		<b>41</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del PROINDER, 2010.

Nota: Incluye beneficiarios FET, PRODERNEA, PRODERNOA, PROINDER y PSA

En este mismo cuadro se puede observar que los técnicos, en cambio, se encuentran concentrados en los centros administrativos provinciales de los programas, tal es el caso de Capital y Cerrillos. En términos generales, porque en estos ámbitos concentradores se encargan de coordinar actividades con los agentes de desarrollo en terreno y trabajar

en temáticas específicas que abordan diferentes zonas de la provincia (por ejemplo el cultivo de tabaco o las actividades ganaderas). No se reconoce entonces una relación directa entre la cantidad de beneficiarios de los programas y el número de técnicos en terreno.

## **La importancia del agua de riego**

El espacio ocupado por la provincia de Salta se conforma por una amplia diversidad de climas entre los cuales se reconocen ámbitos con gran disponibilidad de agua (tal es el caso de las Yungas) y otros con marcada escasez de este recurso (como por ejemplo la zona de los Valles Calchaquíes). En las zonas áridas, el agua es el factor determinante para la realización de casi cualquier tipo de actividad económica (por ejemplo, resulta central la existencia de este recurso para la agricultura, la ganadería, la industria, la minería, la actividad turística). Dada su escasez e importancia, este recurso es uno de los principales elementos de disputa o conflicto en las zonas áridas.

### ***Las cuencas hidrográficas y el agua de riego***

Para el análisis del agua superficial en cualquier espacio se considera la existencia y las características de las cuencas hidrográficas presentes. En términos generales, se entiende que una *cuenca hidrográfica superficial* es un espacio delimitado por las divisorias de agua que discurren por una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único (Prf. Dean, 2008: 102).<sup>53</sup>

En el territorio provincial se reconoce la localización de 6 cuencas hidrográficas centrales<sup>54</sup> que, no necesariamente, se circunscriben a una jurisdicción político-administrativa (tanto provincial como local). Así por ejemplo, los recursos acuíferos de la cuenca Pasaje-Juramento, ocupan espacios en Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Santa Fe, Tucumán, Catamarca y Córdoba. Esta particularidad, implica que la administración

---

<sup>53</sup> Sobre las limitaciones en las propuestas que sugieren la utilización de las cuencas hidrográficas como "territorios" objeto de políticas de desarrollo ver Adamo *et al*; 1989.

<sup>54</sup> Ellas son: 1) Río Pasaje-Juramento (subcuencas de los ríos Calchaquí, Arias, Guachipas y Juramento); (2) Río Bermejo (subcuencas de Itiyuro, Bajos Superficiales, Dorado-Del Valle y San Francisco-Mojotoro); (3) Río Pilcomayo; (4) Ríos de la Puna (cuenca arreica); (5) Río Rosario-Horcones y Urueña (ríos sin aportes significativos) y (6) Ríos Tala y Ceibal las cuales pertenecen a la cuenca endorreica Salí Dulce (Dean, 2008: 8).

del recurso sea coordinada entre todas las provincias para evitar inconvenientes vinculados, por ejemplo, con la contaminación del acuífero, su uso excesivo o desvíos de los cauces, entre otros.

La mayor parte de los ríos en la provincia de Salta, presentan un ciclo de estiaje considerablemente largo en el que debido a la escasez de lluvias se reduce considerablemente su caudal. Este lapso se extiende generalmente entre mayo y noviembre concentrando solo el 20% de las precipitaciones anuales totales, mientras que entre diciembre y mayo se producen el 80% restante (*ibíd.*). Esta característica climática afecta, por ejemplo, los momentos de siembra y los tipos de cultivo, la magnitud de las obras de infraestructura necesarias para acumular agua durante el período de lluvias y los turnos de riego entre todos los productores de un mismo río, entre otras cosas.

En Salta se riegan 276 mil hectáreas con diferentes estructuras y mecanismos de captación del recurso. En un ejercicio de simplificación, Dean (2008: 98) reconoce en la provincia al menos tres los tipos de sistema de riego:

- (i) De agua superficial a través de obras de captación de carácter precario empalmados con infraestructura de conducción, operación y/o distribución de similares características;
- (ii) De agua 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) De agua superficial y aprovechamiento de agua subterránea a través del bombeo desde pozos profundos, sistemas que generalmente son administrados por usuarios individuales, es decir, no consorciados.

Independientemente del tipo de sistema de riego, en el Código de Aguas se indica por orden de importancia las actividades (o usos especiales) del recurso. A saber: a) abastecimiento de poblaciones; b) irrigación; c) industrias; d) pecuario; e) energía hidráulica; f) minería; g) acuicultura; h) termo – medicinales y i) recreativo (Ley 7017, Art. 24).

### ***Las concesiones, los turnados y las contribuciones económicas asociadas***

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

El primero de ellos refiere a las concesiones de riego.<sup>55</sup> 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 sólo puede hacerse en determinados períodos del año) y no pertenece al individuo. Es decir, los permisos de riego son inherentes a la tierra, no son negociables y no pueden ser transferidos.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Recursos Hídricos de Salta (SRH) existen 7.961 usuarios de riego que cultivan 277.399 has de las cuales el 56% corresponde a permisos permanentes y el 41% a eventuales (Ver cuadro 10). San Carlos es el departamento con mayor cantidad de usuarios de riego (752) pero el que cuenta con mayor superficie irrigada es Orán (72.728 has.).

El segundo mecanismo para la administración del agua se relaciona con los turnos de riego y se refiere a la cantidad de agua y el momento en que se puede obtener la misma de fuentes superficiales de abastecimiento (ríos, canales, etc.). Sólo las concesiones permanentes están sujetas al régimen de turnos. Porque 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).<sup>56</sup>

Respecto de la organización del sistema de turnados y en relación al manejo del agua en las cuencas hidrográficas, el Código de Aguas en el art. 263 establece que:

Se repartirá el agua entre todos los canales derivados del río o de sus afluentes, proporcionalmente al número de hectáreas empadronadas y cultivadas que cada canal debe surtir. Pero si el caudal de agua fuere tan exiguo que no alcanzare para una dotación proporcional y simultánea a todos los canales, éstos también se sujetarán a turno.

Esta normativa lleva a que, en épocas de estiaje, quienes toman agua cerca de los orígenes del cauce de un río (aguas arriba) deban solidarizarse con los que están localizados en zonas cercanas a la desembocadura (aguas abajo). Porque, en general, estos últimos tienen mayores dificultades para disponer de agua en esas épocas (ya que el caudal es menor, a causa de la evaporación por ejemplo). Por esto, los que se encuentran *aguas arriba* deben, durante el estiaje, *destomar*. Es decir, cerrar sus

---

<sup>55</sup> Utilizaremos en este texto concesiones de riego y permisos de riego como expresiones con igual significado.

<sup>56</sup> Del total de la superficie irrigada en la provincia, cerca del 60% corresponde a permisos permanentes de riego y el 40% restante a temporales.

compuertas y dejar que el agua circule para que los productores localizados *aguas abajo* puedan disponer de la misma en sus explotaciones.

**Cuadro 10:** Usuarios del sistema de riego y superficie por tipos de permiso de irrigación por departamento, Salta, 2008 (ordenado según cantidad y % de acuerdo al número de usuarios del sistema)

Departamentos	Usuarios		Tipo de riego <sup>1</sup>							
			Total		P.P.		T.E.		Otros	
	Cant.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%
San Carlos	752	9	5 992	2	5 724	4	254	0	13	0
Rosario de Lerma	723	9	16 282	6	14 368	9	1 836	2	78	1
Cachi	673	8	4 058	1	3 989	3	69	0	0	0
Anta	600	8	70 241	25	21 913	14	46 197	41	2 132	27
Orán	520	7	72 728	26	49 677	32	20 651	18	2 400	30
Molinos	492	6	2 942	1	2 929	2	13	0	0	0
Chicoana	489	6	8 416	3	6 314	4	1 724	2	378	5
Cafayate	485	6	3 344	1	2 965	2	97	0	282	4
Cerrillos	482	6	9 338	3	4 928	3	3 363	3	1 047	13
Metán	427	5	15 593	6	11 107	7	3 640	3	847	11
Gral. Güemes	331	4	15 841	6	9 014	6	6 060	5	766	10
La Viña	326	4	6 322	2	4 664	3	1 658	1	0	0
Capital	307	4	5 302	2	3 719	2	1 514	1	70	1
La Caldera	305	4	2 204	1	1 364	1	830	1	10	0
Guachipas	214	3	1 948	1	1 820	1	129	0	0	0
La Candelaria	211	3	3 992	1	2 667	2	1 325	1	0	0
Rosario de la Frontera	163	2	5 078	2	2 781	2	2 297	2	0	0
Gral. J. de San Martín	135	2	22 738	8	2 094	1	20 639	18	5	0
Iruya	118	1	159	0	159	0	0	0	0	0
La Poma	81	1	1 415	1	1 299	1	116	0	0	0
Rivadavia	68	1	3 211	1	2 113	1	1 098	1	0	0
Santa Victoria	46	1	193	0	193	0	0	0	0	0
Los Andes	13	0	63	0	29	0	32	0	2	0
<b>Total</b>	<b>7 961</b>	<b>100</b>	<b>277 399</b>	<b>100</b>	<b>155 829</b>	<b>100</b>	<b>113 540</b>	<b>100</b>	<b>8 030</b>	<b>100</b>

(1) Tipo de riego: *P.P.*: Permanente y a Perpetuidad; *T.E.*: Temporal – Eventual; *Otros*: Riego Precario y Subterráneo

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Recursos Hídricos de Salta, 2008.

La ausencia de un adecuado sistema de control de la administración del agua permite que no se destome aguas arriba, afectando el desempeño de los cultivos que se desarrollan aguas abajo, con todas las consecuencias sociales y económicas que esto significa para los agricultores allí localizados.

El funcionamiento del sistema de riego, a su vez, implica el pago (o contribución económica) de dos tributos por parte de los regantes: el canon de riego y la prorrata. El primero refiere a una tasa que los usuarios del sistema deben aportar a la provincia para el funcionamiento general del sistema. Específicamente, estos fondos se utilizan para la función administrativa y la construcción de obras de infraestructura del sistema provincial de irrigación (como por ejemplo, el drenaje del cauce de un río, canalizaciones, construcción de represas). La prorrata, en cambio, es el aporte de los usuarios al funcionamiento de los sistemas menores, actualmente delimitados por el accionar de los consorcios. Con estos fondos, se financian los gastos operativos de funcionamiento (como por ejemplo, el pago de los tomeros para la distribución de los turnos entre los regantes, secretaría administrativa, etc.) y la realización de obras menores al interior de éstos sistemas (como mantenimiento y mejora de acequias, limpieza de represas, etc.).

### ***La economía en la aridez de los Valles Calchaquíes***

Los valles Calchaquíes están situados en el territorio salteño y de acuerdo con Manzanal (1995: 159 y *ss*) comprenden los departamentos de Cachi, Cafayate, Molinos, San Carlos y parte de La Poma.<sup>57</sup> Piccolo (*et al*, 2008) destaca que estos departamentos están incluidos en dos zonas: *puna y altoandino con ganadería menor y camélidos*, y *valles y bolsones áridos con oasis de riego y ganadería menor* (Mapa 1).<sup>58</sup> La segunda, también denominada valles Calchaquíes, incluye el área irrigada, las localidades cabeceras de municipio y las actividades económicas principales.

La altitud de ésta zona varía entre 1500 y 3000 m.s.n.m. Respecto de la disponibilidad de recursos hídricos, la mayoría son afluentes directos o indirectos del río Calchaquí. Los caudales provienen en general de infiltración de agua proveniente de las precipitaciones que ocurren durante el verano y no superan los 300 mm anuales. Por esto, como consecuencia de la reducción de las lluvias durante la estación seca, de

---

<sup>57</sup> Los valles Calchaquíes también ocupan parte del departamento de Santa María en Catamarca y de los municipios de Colalao y Amaicha en Tucumán (Manzanal, 1995: 159).

<sup>58</sup> La zona identificada no solo comprende el área localmente denominada valles Calchaquíes, sino que también incluye los valles prepuneños del río Toro y Escoipe y en Jujuy, la Quebrada de Humahuaca. La superficie salteña incluye el 94% de la zona indicada y representa el 2.5% del territorio provincial (Piccolo, 2008: 35)



septiembre a diciembre la disponibilidad de agua se reduce considerablemente en las fuentes superficiales (Píccolo, et al, 2008: 36). A su vez, la evapotranspiración supera en todos los meses del año a las lluvias, por lo cual se registra un déficit hídrico permanente que define la aridez del territorio.

Luego del turismo, las principales actividades económicas desarrolladas en la zona están vinculadas a la agricultura. La actividad agrícola con mayor dinamismo es la vid que se desarrolla principalmente en Cafayate, Tolombón y Angastaco. La segunda en importancia es el cultivo del pimiento para pimentón. Esta producción se realiza en toda la zona irrigada directamente por el río Calchaquí y en otras zonas del valle, la principal zona productora se encuentra en el departamento de San Carlos. El tercer lugar lo ocupa la alfalfa, esta forrajera es cultivada para su comercialización entre los productores ganaderos de la zona y para la alimentación del ganado de trabajo.

Otra actividad que ha vuelto a cobrar importancia a partir de la década de 1990, pero especialmente desde el 2000, es la minería por incremento en los precios internacionales. Al respecto Bonzi (2009: 2002) menciona que:

Si bien en la provincia de Salta la producción minera se restringe, actualmente, a los minerales no metalíferos, en los últimos cuatro años se dio un notable incremento de las inversiones extranjeras orientadas a minerales metalíferos que todavía se encuentran en la fase de explotación. Particularmente, la región de los Valles Calchaquíes concentra una parte significativa de estas reservas metalíferas –luego de Los Andes– y es, por tanto, uno de los lugares donde el incremento de las inversiones de las corporaciones mineras se produjo con mayor velocidad e intensidad. Entre estos minerales ocupa un lugar especial el uranio.

Precisamente, en la zona se han comenzado a generar diversos conflictos entre las empresas mineras y los pobladores locales por la posibilidad de un aumento de esta actividad. Los conflictos están asociados a la contaminación ambiental posible, conjuntamente con el incremento en la demanda de agua que esta actividad implica. Ambas cuestiones, además de perjudicar la salud y calidad de vida de las poblaciones locales impactarían negativamente en su economía por lo que los pobladores junto con organizaciones ambientalistas con presencia en el territorio, han estado llevando adelante diferentes luchas y movilizaciones.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
Dirección de Bibliotecas

### *El agua de riego y su disputa histórica*

La escasez del agua en ambientes áridos o semiáridos ha generado históricamente conflictos entre quienes la utilizan tanto para consumo propio como para la producción. El dominio de este recurso ha estado directamente asociado a conflictos de poder en el territorio, exigiendo la intervención del Estado. La mediación del Estado ha existido en la administración del agua desde su conformación como tal. Al respecto debe tenerse en cuenta que el acceso a este recurso es la principal fuente de poder económico en el territorio.<sup>59</sup>

La actual conflictividad (con mayor visibilidad a partir de los años '90) en torno al agua ha estado asociada a: i) la profundización de las disputas históricas por la distribución del recurso hacia el interior de los sistemas de riego y/o entre productores de distintos sistemas de irrigación (localizados en una misma cuenca hidrográfica) ii) el pasaje de la administración de este recurso del ámbito público provincial al local o al privado a través de medidas de descentralización o terciarización, respectivamente (Jouravlev, 2001) en definitiva al retiro del Estado; iii) su utilización para la explotación minera en detrimento de las actividades productivas cercanas a estos emprendimientos (en línea con lo mencionado en el ítem anterior).

Las propuestas de mejora en los sistemas de riego, habitualmente forman parte de las demandas políticas de los pobladores de las zonas áridas en Salta. Al analizar los conflictos territoriales en la provincia, con distintos grados de visibilidad en los medios de comunicación local, Ataide (2009: 76 y *ss*) reconoce la existencia de reclamos históricos de los pobladores en temas referentes al agua, centrados fundamentalmente en la demanda de obras de infraestructura y medidas que regulen su apropiación indebida.

Los conflictos por recursos naturales en las zonas áridas de Salta están centrados, a diferencia del resto de las zonas de la provincia, en el agua y no en la tierra. Como señala un informante clave de la provincia “una obsesión que tiene el poblador de los Valles Calchaquíes es el agua... La lucha por el agua, más que por la tierra.” (Norma Naharro, 2008).

Dada la centralidad de este recurso en el territorio y su capacidad para detonar conflictos que se encuentran históricamente presentes e involucran cuestiones que van

---

<sup>59</sup> Se avanza sobre este tema en los próximos capítulos.

más allá de lo económico (por ejemplo, demandas étnicas, políticas, sociales) las políticas de desarrollo rural y promoción social suelen incluir el acceso y administración del agua entre sus componentes y discursos. Como afirma un técnico de desarrollo rural con accionar en el departamento de San Carlos:

cualquier problema, aunque no se llame agua, termina en el agua, buscando un poquito más profundamente, es la raíz. A veces no es tanto la disputa por la tierra sino por el agua. Acá tierra, dentro de todo hay y no sirve de nada si no viene acompañada de agua. (Septiembre de 2008).

En las zonas áridas, el agua es igual o más importante que la tierra. La puesta en valor de los recursos productivos esta supeditada a sus posibilidades de acceso a este recurso, o en otro términos, al derecho que tenga el propietario de la tierra a proveerse del mismo. La provisión de agua determina la estructura económica de los Valles Calchaquíes y también la estructura de poder local asociada a la disponibilidad de capital económico. Por esto, las reformas que impliquen profundos cambios sociales en la zona deberían focalizarse en modificar la desigual distribución del agua.

## **Caracterización socioeconómica del estudio de caso**

Para caracterizar el estudio de caso, se comienza con una descripción de la configuración del ámbito local que tiene por objetivo establecerla desde su perspectiva histórica. Luego, se presenta información estadística centrada en aspectos sociales y productivos. Finalmente, se avanza sobre la distribución del agua entre los consorcios de riego que, en intersección con la delimitación política del municipio de San Carlos, conforman el estudio de caso.

### *Aspectos históricos de la conformación local*

Originariamente los Valles Calchaquíes estaban ocupados por comunidades diaguitas<sup>60</sup>, las cuales alcanzaron un alto grado de organización económica y social, desarrollando por ejemplo la agricultura de regadío. A diferencia de otras poblaciones aborígenes

---

<sup>60</sup> Se reconocen tres grupos de comunidades diaguitas: “los Diaguitas propiamente dichos, ubicados en los valles de Belén, Hualfin y Abancán; los Calchaquíes ubicados en los Valles Calchaquíes, Santa María y Yocavil; y los Capayanes en la Rioja y San Juan” (Mata, 2005: 27)

localizadas en el actual territorio provincial, los diaguitas calchaquíes mostraron una fuerte y tenaz resistencia a la colonización española. Pues, hasta su destierro definitivo de los valles, en el año 1668, mantuvieron su independencia y se organizaron en reiteradas oportunidades para atacar y destruir los poblamientos españoles de la zona (Mata, 2005: 27).<sup>61</sup>

La ofensiva de los colonizadores contra los indios diaguitas, por la ocupación de los Valles Calchaquíes, generó un mecanismo de premios y mercedes que favoreció a las elites blancas españolas (*ibid.*). Luego de doblegada la resistencia indígena, las comunidades fueron desterradas y/o puestas a disposición de encomenderos, aumentando así la mano de obra disponible para la puesta en producción de las haciendas que comenzaban a conformarse en los Valles. Consecuentemente, la organización comunal de los diaguita calchaquíes fue desarticulada. Sobre este aspecto Mata (2005: 33) afirma que:

... los hacendados de los Valles Calchaquíes, Santa María y Hualfín organizaron la producción de harinas y vinos y frutas en grandes propiedades cuya mano de obra fueron prioritariamente indios originarios de esos valles trasladados allí por sus propios encomenderos, o fugitivos de los sitios donde habían sido llevados.

Durante los siglos XVII y XVIII se repartieron las tierras del territorio salteño entre los españoles que podían acreditar algún tipo de “mérito” que les hiciese merecedor de este premio. Mas precisamente en los Valles Calchaquíes, el proceso de ocupación de la tierra estuvo caracterizado por la conformación de grandes propiedades: las haciendas.<sup>62</sup> Éstas se originaron en las mercedes de tierras otorgadas mayormente durante el siglo XVII y permanecieron, generalmente, en las mismas familias hasta fines del período colonial (*ibid.*, 83 y *ss.*). Este proceso, al igual que describe Montaña et al (2005: 16) para el caso de Mendoza, determinó la primera gran reconversión productiva de la zona.

La principal actividad en los Valles fue la invernada de mulas para ser luego comercializadas en las minas del Potosí. Sin embargo, en las haciendas (Molinos, San

---

<sup>61</sup> Las comunidades diaguitas localizadas en los valles fueron desterradas de su espacio luego de que en 1662 se levantaran por segunda vez atacando las propiedades de los colonizadores y asesinando a todos los españoles que se encontraban en ellas.

<sup>62</sup> De acuerdo con la historiografía latinoamericana, las haciendas son propiedades extensas, donde se desarrollaban diferentes tipos de producciones basadas en complejas relaciones sociales. Las estancias, en cambio, estaban destinadas exclusivamente a la ganadería y poseían un nivel de inversión algo menor al de las haciendas. Las chacras, de dimensiones más reducidas, se dedicaban casi exclusivamente a la producción agraria.

Carlos y Angastaco, entre otras) y gracias a la disponibilidad de mano de obra y agua se produjo también vino, aguardiente, harina, sebo, grasa y cuero.

La presencia de pequeños productores con acceso a riego en los Valles Calchaquíes fue marginal. Estos principalmente se localizaron, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, en Las Chacras, paraje próximo a la Capilla de San Carlos y en Seclantás en el curato de Cachi.<sup>63</sup>

Si bien no existe total acuerdo sobre el año en el que fue fundada la localidad (capilla) de San Carlos (en un espacio perteneciente a una hacienda homónima) Gajardo (1938: 27-26) estima que posiblemente este hecho se haya producido en 1658. Los primeros habitantes de esta iglesia, rodeada de casas, habrían sido inicialmente indios conversos de las tribus que habitaban en las pendientes y quebradas (*ibid.*). Años después de construida la iglesia, María Crisóstoma Aramburu (propietaria de la Estancia San Carlos, que ocupaba la mayor parte del actual espacio del departamento homónimo) dona parte de su heredad para la conformación del poblado. Este hecho se encontraría estrechamente relacionado con la consolidación de pequeños y medianos productores en la zona, pues la parcelación permitió que indios, mestizos y españoles pobres pudiesen acceder a las tierras (Mata, 2005: 98).<sup>64</sup>

La organización política y social en aquel momento y hasta mediados del siglo XIX distaba considerablemente del escenario actual. Pues, por ejemplo, los indígenas que habitaban las localidades eran considerados *criados* y desprovistos de gran parte de sus derechos. El privilegio de igualdad entre las personas no era considerado en aquel momento, por lo cual las diferencias sociales y entre las personas eran significativamente notorias y explícitas. Así por ejemplo, en un listado de las familias que habitaban la localidad de San Carlos en 1805 los criados, no eran registrados con sus nombres completos y en muchos casos “entre apellidos de familias pudientes, aparecen, llevando esos apellidos: *esclavos, indios, negros, mulatos, pardos, cholos, y*

---

<sup>63</sup> Curato, o parroquia, fue la primer regionalización política-religiosa-administrativa utilizada por las autoridades occidentales en la zona. En términos generales hace referencia al área de influencia de una iglesia.

<sup>64</sup> La donación de las tierras para la construcción de una iglesia primero y de un poblado después se encuentra cargada de un fuerte carácter simbólico. No resulta casual que María Crisóstoma Aramburu se encuentre enterrada en la capilla de San Carlos, pues como afirma Sara Mata (2005: 210) “las solicitudes de entierro en determinada capilla o convento forman parte de los requerimientos de recibir después de fallecer, el reconocimiento del estatus social que por tradición familiar, linaje y riqueza eran merecedores. [Mas precisamente] ... algunos propietarios de haciendas pidieron ser enterrados *a toda pompa*, acorde a su condición social, en la capilla de su propiedad” (*Ibid.*)

*quarterones*" (Gajardo, 1938: 76, según la denominación de entonces, registrada en los archivos parroquiales)

Si bien no se cuenta con información precisa sobre la conformación del departamento San Carlos como tal, se estima que data aproximadamente de principios del siglo XIX. Gajardo (*ibid.*: 36 y 37) alude a que en 1840 se promulga un nuevo decreto sobre la división política en estas jurisdicciones en el cual se incluye entre los distritos de San Carlos a: San Carlos, Cafayate, Tolombón y Palo Pintado. Recién en 1863, Cafayate pasaría a conformarse como un nuevo departamento independiente de San Carlos.

En síntesis, una vez dominado el espacio salteño por los españoles pasa a conformarse la hacienda San Carlos. Posteriormente, con la donación de tierras para la realización de la parcelación de zonas aledañas a la localidad, se constituyó un grupo de pequeños y medianos productores descendientes en su mayoría de indios conversos y españoles pobres. Como se observará en el próximo apartado, esta estructura fundiaria se ha mantenido hasta el presente sin grandes modificaciones; posiblemente, por una confluencia de características vinculadas a cuestiones histórico-sociales, a limitantes edafoclimáticas y a las características culturales de su población.

### *Aspectos político-administrativos y socioeconómicos del departamento*

Como mencionamos anteriormente, el territorio provincial salteño cuenta con dos divisiones político administrativas superpuestas: una departamental de carácter político-administrativo (con 23 jurisdicciones) y otra municipal (con 59 municipios con autonomía en los político, económico, financiero y administrativo).

Los municipios están gobernados por el poder ejecutivo, a cargo del Intendente y el legislativo, a cargo del Concejo Deliberante.<sup>65</sup> El primero tiene bajo su responsabilidad las principales funciones de la administración local y el segundo acompaña con la tarea legislativa al accionar del intendente en la jurisdicción.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> El cual es unicameral, en cambio en el gobierno nacional y en el provincial, el poder legislativo se estructura en torno a la una cámara de diputados y otra de senadores.

<sup>66</sup> De acuerdo con la Constitución Provincial (Art. 171, inciso 2), los municipios con menos de 5.000 habitantes cuentan con un Concejo Deliberante compuesto por tres integrantes. A diferencia del cargo de intendente municipal que se renueva cada cuatro años, los cargos legislativos locales se renuevan cada 2. En ambos existe la posibilidad de reelección indefinida.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.349 (promulgada en 1933 y modificada en 1980 por la Ley 5686) se consideran municipalidades de primera categoría las que cuenten con una población superior a 10.000 habitantes y de segunda cuando la población está en el rango de 5.000 a 10.000 habitantes. En cambio, se consideran Comisiones Municipales cuando la población no alcanza a los 5.000 pero supera los 500 habitantes. A su vez, en la Ley se aclara para el caso de las Comisiones Municipales que: (i) la población se distribuya en un radio no mayor de tres kilómetros cuadrados, (ii) no exista otro centro urbano organizado como municipio a quince kilómetros, (iii) posea una formación urbanística adecuada, (iv) desempeñen actos de significación económica y (v) su importancia socio económica justifique el reconocimiento legal.<sup>67</sup>

La organización político-administrativa en los tres tipos presentados es igual, solo varía que en los municipios de primera categoría puede elaborarse la Carta Orgánica Municipal y el resto se rigen por la Ley de Municipalidades. Por tanto, independientemente de esta clasificación presentada en la Ley de Municipalidades, en nuestro trabajo nos referiremos indistintamente a cualquiera de las tres categorías como municipios.

La jurisdicción del departamento de San Carlos incluye tres municipios en su interior: San Carlos, Angastaco y Animaná, cuya población era en 2001 de 3.236, 2.518 y 1.454 habitantes respectivamente (CNPHyV, 2001). Al estar implementado en Salta el sistema de ejidos colindantes, toda la superficie departamental se encuentra contenida dentro de límites municipales. Es decir, no existen intersticios departamentales sin correspondencia con un gobierno municipal (Vapñarsky, 2004). 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.

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 pobladores con NBI mientras que San

---

<sup>67</sup> Cabe mencionar que se reconocen inconsistencias entre las especificaciones realizadas en la Ley de Municipalidades y la Constitución Provincial (CP), por ejemplo, en la clasificación de los municipios (la CP no menciona clasificación alguna, mientras que la Ley sí), y en el umbral poblacional desde el cual puede conformarse un municipio (de acuerdo con la CP es a partir de los 1500 habitantes y la Ley habla de 50).

Carlos y Animaná el 28%. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil del departamento fue 32.5 ‰ en 2008, siendo la media provincial de 15‰ (Anuario Estadístico de Salta, 2009). Estos indicadores, de manera general, muestran una aproximación a las condiciones de pobreza existentes en el departamento. Precisamente, el elevado índice de mortalidad infantil en relación al promedio provincial daría cuenta del limitado acceso que muchos de estos pobladores tienen el servicio de salud.

En relación a la estructura en salud y educación, en el departamento hay dos hospitales uno en San Carlos (con mayor cantidad de servicios) y otro en Angastaco. A su vez se encuentra un Centro de Salud en Animaná; 4 puestos fijos y 7 puestos sanitarios distribuidos en el resto del espacio departamental. La infraestructura en educación esta compuesta por 21 establecimientos de nivel EGB/inicial, 2 de nivel polimodal y 1 de régimen especial (en la localidad de San Carlos), los cuales se distribuyen de acuerdo a lo indicado en el cuadro 11.

**Cuadro 11:** Establecimientos educativos en el departamento de San Carlos

	<i>Establecimientos EGB</i>	<i>Establecimientos Polimodal<sup>1</sup></i>
Angastaco	9	1
Animaná	3	
San Carlos	9	1

Nota: El establecimiento de San Carlos cuenta en orientación agropecuaria mientras que el de Angastaco es en turismo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación de la Provincia de Salta

Como se muestra en el Cuadro 12, la población económicamente activa ocupada del departamento es en su mayoría *trabajador por cuenta propia*, siguiendo en importancia el *trabajador del sector privado* y luego el *del público*. En el orden municipal, San Carlos presenta una situación similar, sin embargo en Angastaco como en Animaná el sector privado provee más puestos de trabajo que el público y, a su vez, quienes desarrollan sus actividades por cuenta propia superan, ampliamente, ambos grupos. De acuerdo con información del mismo CNPhyV, las ramas de actividades económicas que mayor población ocupan en el departamento son las agropecuarias (50%) y continúan en orden de importancia las de administración pública y enseñanza (11% y 7%, respectivamente).



Cabe destacar la importancia que el sector público tiene en el departamento de San Carlos en relación a su importancia provincial. Precisamente, mientras en San Carlos el sector público emplea el 18% de la PEA en la provincia este valor alcanza al 16%. En cambio, el 25% de la PEA de San Carlos es trabajador por cuenta propia y se vincula fundamentalmente con la producción agropecuaria (al igual que los trabajadores familiares). En este sentido, vale recordar que la mayor cantidad de usuarios del sistema de riego esta localizado en el departamento de San Carlos y lo han constituido históricamente pequeños productores.

**Cuadro 12:** Población ocupada por categoría ocupacional, departamento San Carlos y municipios respectivos, Salta, 2001

Municipio	PEA <sup>1</sup>		Población activa ocupada		Obrero o empleado <sup>2</sup>				Patrón <sup>2</sup>		Trabajador por cuenta propia <sup>2</sup>		Trabajador familiar <sup>2</sup>		Población activa desocupada	
	Nº	%	Nº	%	Sec. público		Sec. privado		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Total provincial</b>	393 235	100	278 164	71	64 593	16	120 686	31	9 747	2	69 586	18	13 552	3	115 071	29
<b>Departamento de San Carlos</b>	2204	100	1 735	79	400	18	476	22	36	2	561	25	262	12	469	21
<b>San Carlos</b>	1040	100	737	71	197	19	189	18	20	2	241	23	90	9	303	29
<b>Angastaco</b>	734	100	670	91	121	16	153	21	13	2	236	32	2	0	64	9
<b>Animaná</b>	430	100	328	76	82	19	134	31	3	1	84	20	25	6	102	24

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

**Notas:**

1 La Población Económicamente Activa (PEA) según el CNPHyV 2001 comprende a la población de 14 o más años que, en el período de referencia adoptado por el censo (últimas cuatro semanas), estuvo ocupada o desocupada. No se considera en esta categoría la población no económicamente activa (jubilados, estudiantes y otros).

2 Las categorías ocupacionales se definen según el CNPHyV 2001 de la siguiente manera: **Obrero o empleado:** es la persona que trabaja en relación de dependencia con un patrón, empresa u organismo estatal. Se considera también como obrero o empleado al trabajador del servicio doméstico y al trabajador ad-honorem. **Patrón:** es la persona que siendo única dueña o socia de la empresa aporta los instrumentos, maquinarias, instalaciones necesarias o capital, establece las condiciones organizativas del trabajo y emplea como mínimo a una persona asalariada, es decir tiene obreros o empleados. **Trabajador por cuenta propia:** es la persona que siendo única dueña o socia de la empresa aporta los instrumentos, maquinarias, instalaciones necesarias o capital, desarrollando su actividad sin contratar a ninguna persona. **Trabajador familiar:** persona que realiza frecuentemente tareas de ayuda en la actividad de un familiar.

De acuerdo a la metodología utilizada en el trabajo de Obschatko *et al* (2006) para la definición de los pequeños productores (pp) y basándose en los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002, en el departamento de San Carlos, el 77% cumpliría con las condiciones para ser incluidos en este grupo (ver Cuadro 13).<sup>68</sup> Estos, a su vez, se encuentran localizados en el 6% de la superficie total de la jurisdicción político administrativa y son en su mayoría pobres. Los de escala media y grande, en cambio, tienen propiedad el 94% de la superficie departamental y representan el 23% de los productores totales.

Cabe reconocer la existencia de limitaciones metodológicas que impiden un análisis directo sobre la evolución de los pequeños productores, entre las que se encuentran, distintos criterios en la definición de los tipos analizados, disímil disponibilidad de información censal (vinculado fundamentalmente con las diferencias en las formas de recolección de los datos), etc. Entonces, y al solo efecto de orientar sobre la evolución de este estrato productivo se presentan en el cuadro 13 las estimaciones del número de pequeños productores en base a los datos censales de 1988 con dos metodologías distintas.

Ninguna de las metodologías utilizadas (Minifundio y PEAP) se aproxima a la empleada por Obschatko *et al* (*ibid.*) y por tanto limita las posibilidades de alcanzar reflexiones comparadas rigurosas. Sin embargo, *a priori* y en términos generales, los datos indicarían que la participación de los pequeños productores en los períodos intercensales no se habría modificado en forma sustantiva, al menos para el área en estudio.

---

<sup>68</sup> Si bien existe una actualización de este trabajo (Obschatko, 2009) la misma no presenta la información desagregada por departamentos por lo que se optó por trabajar con la versión anterior del estudio (Obschatko, et al, 2006).

**Cuadro 13:** EAP de pequeños productores en Argentina, Salta y departamento San Carlos (CNA 2002 y 1988).

Jurisdicción	Censo Nacional Agropecuario 1988						Censo Nacional Agropecuario 2002					
	Total		Pequeños Productores				Total		Pequeños Productores <sup>1</sup>			
	EAP	Hectáreas	EAP c/metodol. "minifundio" <sup>2</sup>		EAP c/metodol. PEAPS <sup>3</sup>		EAP	Hectáreas	EAP	% del total	Hectáreas	% del total
			EAP	% del total	EAP	% del total						
Argentina	418 831	177 407 182	197 660	47%	246 106	59%	333 477	174 807 257	171 836	52%	12 154 943	7%
Salta	9 226	6 039 523	6 190	67%	5 528	89%	10 297	4 269 499	7 003	68%	423 383	10%
Departamento San Carlos	461	183 676	375	81%	344	75%	498	176 080	382	77%	10 105	6%

**Notas:**

<sup>1</sup> De acuerdo a lo propuesto por las autoras, se consideran pequeños aquellos productores agropecuarios que (en el departamento de San Carlos) dirigen una EAP en la que se cumplen las siguientes condiciones: i) el productor agropecuario trabaja directamente en la explotación; ii) no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; iii) no tiene como forma jurídica la 'sociedad anónima' o 'en comandita por acciones'; iv) posee una superficie total de la explotación de: hasta 2500 ha; y v) posee una superficie cultivada de hasta 200 ha o posee hasta 500 Unidades Ganaderas. En este trabajo, a su vez, se han considerado tres grupos de pequeños productores, en este análisis no hemos considerado la inclusión del grupo 1 el cual presenta un nivel de capitalización que a nuestro criterio debería ser considerado productor mediano y no pequeño, y si hemos incluido los grupos 2 y 3 de pequeños productores (para mayor información se recomienda consultar la fuente).

<sup>2</sup> Para estimar el número de campesinos y productores con rasgos campesinos fue considerada en esta metodología el total de explotaciones con hasta 5 ha totales de superficie y todas las que tienen límites imprecisos (Tsakoumagkos, P, Soverna, S y C. Craviotti (2000) Campesinos y Pequeños productores en las regiones agroecológicas de Argentina. Buenos Aires: Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER. (Serie documentos de formulación N° 2).

<sup>3</sup> La metodología de PEAP utiliza los siguientes criterios: i) el productor dirige directamente la EAP, ii) no utiliza trabajadores remunerados permanentes, y iii) no dispone de tractor o éste tiene una antigüedad superior a los 15 años (González, M. del C. y L. Pagliettini (coord.) 1996, citado en Obschatko, et al 2006)

**Fuente:** Elaboración propia en base a Obschatko, Edith S.; Foti, María del Pilar y Román Marcela E. (2006) Importancia de los Pequeños Productores Agropecuarios en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en Base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires; Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura I.I.C.A., Ed. 2

Merece destacarse que la metodología adoptada para el análisis de los datos censales de 2002 considera pequeños productores a un grupo importante de EAP y significativamente heterogéneo (pese al reconocimiento de tres estratos dentro de este grupo). Por esto sólo hemos considerado aquellos productores que integran los estratos 2 y 3, es decir, el estrato intermedio de pequeño productor familiar (los llamados campesinos o pequeños productores 'transicionales' por la teoría sociológica) y el estrato inferior de pequeños productores familiares (Obschatko *et al*, 2006: 36).<sup>52</sup> Considerando solo este grupo, los pequeños productores del estrato mas bajo en el departamento de San Carlos alcanzan el 77% del total. Suponemos que este porcentaje es significativamente mayor si solo tuviésemos en cuenta el municipio, pero los datos censales y en el trabajo considerado, solo se presentan a escala departamental.

Debido a las características agro ecológicas, la producción agropecuaria en la zona es en su mayoría posible gracias a la existencia de sistemas de riego superficial que se abastecen, principalmente de los Ríos Calchaquí, San Antonio, Pucará y Amblayo, entre otros. El agua en el departamento, al igual que en el resto de la provincia, es administrada por sus usuarios (a través de consorcios de riego a partir de 2002).<sup>69</sup>

Tsagkoumagkos *et al* (2009: 31) al analizar el valor de la producción de los pequeños productores en los Valles del NOA<sup>70</sup> señala que en mas de un 30% está generado por el cultivo de hortalizas, continúan en importancia los frutícolas con más del 20% y luego, con menos del 5%, la actividad ganadera. En este trabajo se destaca que en las condiciones agroecológicas de los valles de altura (tal es el caso de los Valles Calchaquíes) fuera de las áreas de riego se produce ganadería extensiva (*ibid.*). Esta actividad desarrollada por productores sin acceso al agua presenta bajos rendimientos

---

<sup>69</sup> Si bien este tema es abordado en los próximos capítulos, cabe mencionar aquí que durante la década de 1990 los sistemas de riego estuvieron administrados por el gobierno de la provincia a través de la Administración General de Aguas de Salta -AGAS-. Posteriormente, en el año 2000, el gobierno provincial desmantela AGAS y transfiere sus áreas de incumbencia a PROIN S.A.. Esta es una empresa creada *ad hoc* entre los empleados de la anterior administración y los intendentes de los municipios de la Provincia. Finalmente, en 2002, la empresa PROIN S.A. abandona las actividades de administración de agua y pasan a ser administrados los recursos de riego por consorcios creados por los usuarios de agua, transfiriendo de esta manera la administración y el manejo del recurso a ellos, sin mediación directa de ningún ente público.

<sup>70</sup> En esta regionalización se incluye: "La Quebrada de Humahuaca, los Valles Calchaquíes y otros valles precordilleranos y de las sierras orientales a éstos, hacia el sur en la Rioja." Tsagkoumagkos *et al* (2009: 289). Esta agrupación agroecológica implica que las características productivas, al igual que las agroecológicas, son relativamente homogéneas.

por hectárea y un reducido nivel de incorporación tecnológica (como por ejemplo, alambrados, sistemas sanitarios, etc.).

La principal producción agrícola en el municipio 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 términos generales, se reconoce la existencia de dos tipos de sistemas productivos, uno agrícola basado fundamentalmente en el pimiento para pimentón en verano y comino en invierno y otro ganadero centrado en el cultivo de forrajes (Ghezzi, s/f). En las superficies cultivables del municipio de San Carlos, la vid a escala comercial no se ha desarrollado debido a que el agua de riego proveniente del río Calchaquí presenta una alta concentración de boro, que limita la producción de uvas vinificables.

El cultivo de pimentón mayormente realizado por pequeños productores con bajo nivel de tecnificación y alta utilización de mano de obra familiar en las tareas de producción. Al ser un cultivo anual la preparación del suelo es realizada una vez al año y se utilizan arados tirados por animales o a través de la contratación de maquinaria. El resto de las tareas de mantenimiento generalmente se realiza manualmente.

Una amplia y diversa lista de problemáticas enfrentan los productores de San Carlos (además de las características del agua de riego). Entre las más importantes se encuentran: dificultades de acceso a los medios de producción (tierra y agua); ingresos familiares variables (debido a las variaciones en la producción y en los precios del pimiento, y a la estacionalidad de los trabajos extraperidiales) y dificultades en la comercialización de la producción de pimiento para pimentón (Arqueros, 2007: 142-143).

Concomitantemente, reconocen transformaciones en la zona asociadas a su acceso al escenario global. Entre estas Pais (2010: 159) destaca: a) los cambios en la infraestructura de comunicaciones y b) la irrupción de nuevos actores asociados al turismo. Si bien los procesos mencionados por el autor se presentan en el ámbito de estudio, no han afectado significativamente aún la dinámica territorial de San Carlos como la de Cahi o Cafayate.

### *El agua, su importancia y administración*

En 2009, de acuerdo con datos de la SRH, casi la totalidad del agua utilizada para riego proviene de fuentes superficiales y sólo 13 ha son irrigadas desde fuentes subterráneas. La cuenca del río Calchaquí es la más importante en el departamento; la superficie regada desde su cauce representa más del 60% del total y más de la mitad de los productores del departamento (ver Cuadro 14). Cabe destacar que una misma EAP puede contar con más de un permiso de riego, debido a que éstos son inherentes a los títulos de propiedad de la tierra.

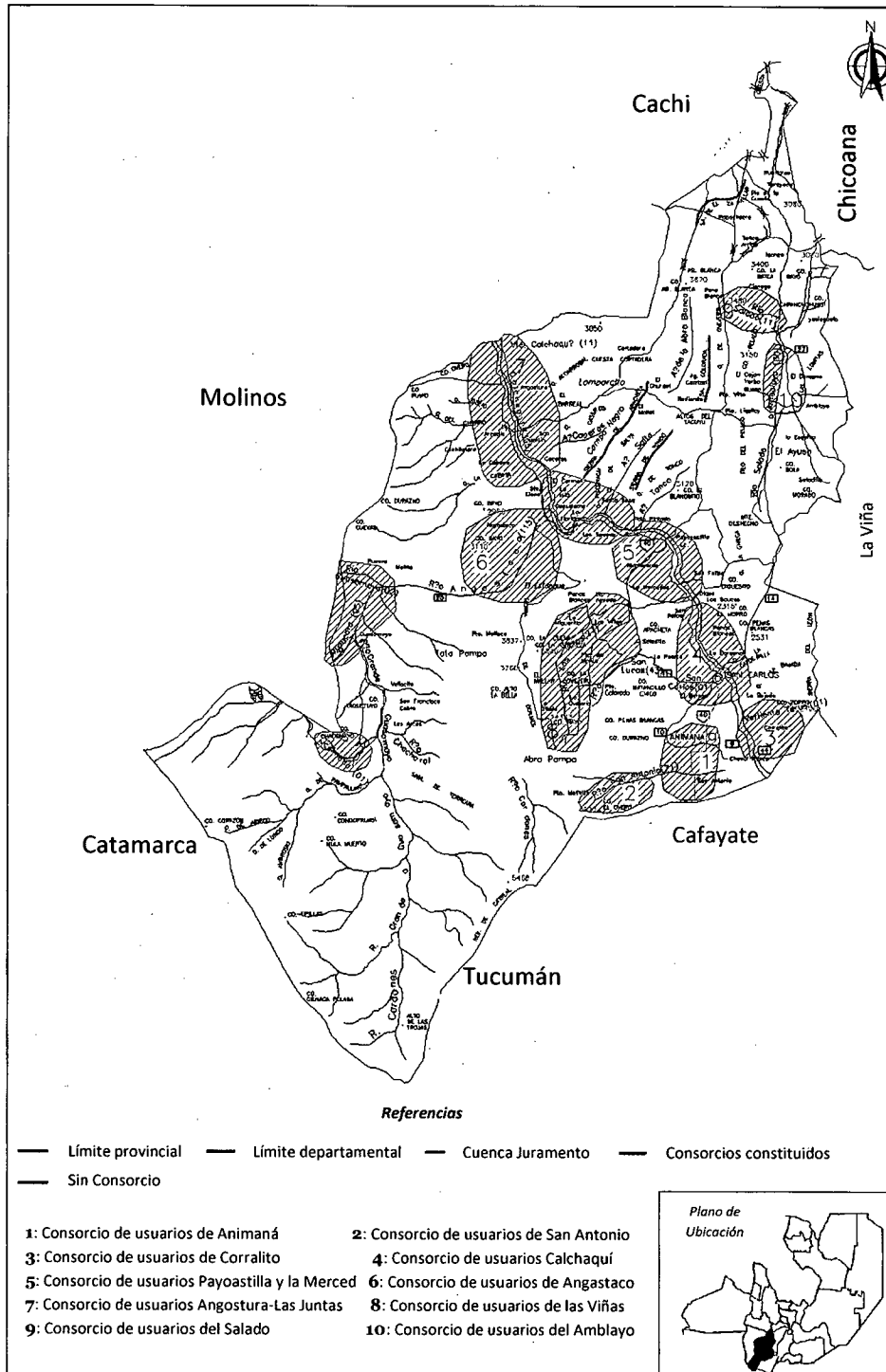
**Cuadro 14:** Superficie regada y permisos de riego según origen del agua en San Carlos, Salta.

<i>Río</i>	<i>has. Regadas</i>	<i>%</i>	<i>Permisos de riego</i>					
			<i>Total</i>		<i>Permanentes</i>		<i>Eventuales</i>	
			<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Permanentes</i>	<i>%</i>	<i>Eventuales</i>	<i>%</i>
Calchaquí	3790	63%	400	53	369	53	13	72
San Antonio	458	8%	73	10	67	10	5	28
Pucará	385	6%	5	1	5	1		
Amblayo	373	6%	60	8	60	9		
Angastaco	320	5%	113	15	113	16		
Guasamayo	218	4%	2	0	2	0		
Vte. Calchaquí	158	3%	11	1	11	2		
La Viña	99	2%	27	4	27	4		
San Lucas	68	1%	44	6	36	5		
Salado	49	1%	5	1	5	1		
Vte. Teruel	25	0%	1	0	1	0		
San Carlos	19	0%	1	0	1	0		
Subterránea	13	0%	1	0		0		
Vertiente	8	0%	2	0	2	0		
Jasimaná	5	0%	1	0	1	0		
<i>Sin Fuente</i>	3	0%	4	1	2	0		
Manantiales	0	0%	1	0		0		
<b>Total general</b>	<b>5992</b>	<b>100%</b>	<b>751</b>	<b>100</b>	<b>702</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>28</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Registro de Regantes del Consorcio de Riego Calchaquí, 2009.

En el departamento de San Carlos, de acuerdo con la SRH (2008) se reconoce la existencia de diez consorcios de riego y, al menos, tres zonas en las que se irriga pero sin haber adoptado esta forma legal (ver Mapa 3).

**Mapa 3:** Mapa hídrico del departamento San Carlos y consorcios de riego (2008)



Fuente: Secretaría de Recursos Hídricos (2008), Salta.

Particularmente, de la decena de consorcios localizados en el departamento de San Carlos, en nuestro trabajo nos centramos en dos. Uno localizado al inicio de la cuenca: Angostura-Las Juntas (Mapa 3, referencia 7) en el municipio de Angastaco. Esta



organización esta conformada por 4 estancias que cuentan con un total de 937 has bajo riego permanente (ver Cuadro 15).

**Cuadro 15:** Estancias y superficie regada en el consorcio Angostura-Las Juntas, San Carlos, Salta (2008)

<i>Nombre de la estancia</i>	<i>Has bajo riego</i>
La Arcadia	283
La Angostura	309
La Cabaña	125
El Carmen	220
<b>Total</b>	<b>937</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Recursos Hídricos de Salta

El otro consorcio, se encuentra localizado al final de la cuenca del río y se conoce como: Consorcio de usuarios de riego Calchaquí (Mapa 3, referencia 4). Esta organización esta constituida por pequeños productores y rodea la localidad de San Carlos (mas del 65% de los productores cuenta con menos de 10 has. bajo riego, ver cuadro 16).

**Cuadro 16:** Regantes del consorcio Calchaquí. Número y distribución según superficie regada, San Carlos, Salta (2008)

<i>Rango de has regadas</i>	<i>Regantes</i>		<i>Has. regadas</i>	
	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
1-5	61	41	157	9
6-10	36	24	278	16
10-20	33	22	492	27
20-40	9	6	237	13
+ de 40	9	6	628	35
<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>100</b>	<b>1792</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Registro de Regantes del Consorcio de Riego Calchaquí, 2009.

Las explotaciones agropecuarias (EAP) del consorcio Angostura-Las Juntas son todas grandes, mientras que en el consorcio Calchaquí son pequeñas o medianas con un 40% de los regantes con menos de 5 has bajo riego. Por ello mismo, el número de integrantes de ambos consorcios es significativamente diferente, en un caso son casi 150 mientras que en el otro son solo 4.

El departamento de San Carlos, y particularmente la cuenca del Calchaquí, es por su cantidad de usuarios una de las principales áreas bajo riego de Salta. Sin embargo, el valor de su producción no es significativa en el total provincial. Más precisamente, allí no se produce soja ni otras oleaginosas, tampoco se extraen hidrocarburos ni se produce tabaco. A su vez, toda la población de este departamento es rural y se encuentra entre las jurisdicciones político-administrativas con los índices de pobreza mas elevados de Salta.

Históricamente el agua ha sido un recurso en disputa en el territorio que ubica a la zona entre las áreas más conflictivas en relación a este recurso. Precisamente, como afirma un alto funcionario de la Secretaría de Recursos Hídricos refiriéndose a la distribución del agua entre los regantes: “Los Valle Calchaquíes son los que más complicaciones nos traen por los problemas que siempre tenemos ahí”. Y ante la pregunta de si era en la región en general o en algún ámbito en particular, el entrevistado menciona que “La zona de San Carlos es la que más problemas tiene porque valle arriba [en...] el departamento Cachi, (42:32), Molinos no hay tanto.”

SECCIÓN TERCERA.  
Descentralización *hacia* el  
Territorio de San Carlos

## **Capítulo 4. La descentralización en Salta**

### **Introducción**

La provincia de Salta se caracteriza por estar entre las primeras jurisdicciones político-administrativas constituidas con anterioridad a la conformación del Estado Nacional. Como se describió en el capítulo anterior, diversos actores hegemónicos influyeron en su conformación y en el devenir de su historia, los cuales habían desempeñado un rol similar desde la época colonial.

Si bien los aspectos históricos condicionan los escenarios contemporáneos, en este capítulo el objetivo es presentar las características que adquirió el proceso de descentralización en Salta a partir de la implementación de las políticas de reforma del Estado operadas durante los '90. Específicamente, nos propusimos profundizar en las dimensiones (políticas, fiscales y administrativas) definidas en el capítulo teórico. Dadas las particularidades del caso analizado se ha focalizado en las características que adquirió el poder político en el territorio provincial.

Además de esta introducción, este capítulo se divide en 4 partes. En la primera se analiza la dimensión política especificando las particularidades del poder del gobierno provincial y particularmente del ejecutivo. Luego, en la segunda parte, se aborda la dimensión fiscal del proceso describiendo el comportamiento que adquieren los ingresos y gastos provinciales. En la tercer parte, se avanza sobre la dimensión funcional de la descentralización a partir de los sistemas de salud y educación. Finalmente, de manera conclusiva, se relacionan las principales características del proceso de descentralización y su relación con el territorio provincial.

### **Dimensión política y contexto de gobierno**

El rol desempeñado por el poder ejecutivo en la provincia de Salta ha tenido un papel preponderante desde su aparición como actor político en 1823. Sin embargo, su importancia ha cobrado mayor trascendencia desde la vuelta a la democracia en 1983. En principio por la continuidad del sistema democrático de gobierno (mas de 27 años)

y además porque desde aquel año las gestiones han estado vinculadas (directa o indirectamente) a la familia Romero (excepto durante los períodos 1987-1995/ 2007-2011 a cargo del Partido Justicialista y Renovador, primero, y una alianza entre el Partido Renovador y el Frente para la Victoria, después; ver tabla 2).

**Tabla 2:** Gobernadores de Salta, 1983-2011

<b>Período de gobierno</b>	<b>Gobernador, partido y referencia</b>
<b>1983 - 1987</b>	<b>Roberto Romero</b> (Partido Justicialista). Fue el primer gobernador que logró terminar su mandato luego de 40 años (entre 1943 y 1983) en que se sucedieron interventores y gobernadores sin que ninguno pudiera completarlo.
<b>1987 - 1991</b>	<b>Hernán Cornejo</b> (Partido Justicialista). En las elecciones anteriores perdió las internas partidarias ante Romero. Su gobierno estuvo signado por conflictos con diversos sectores de la provincia, por lo que fue necesario el dictado de una ley de emergencia desde el comienzo de su mandato.
<b>1991 - 1995</b>	<b>Roberto Ulloa</b> (Partido Renovador Salteño). Durante este período al ser la mayoría legislativa Justicialista, y por ello opositora al oficialismo, se afectó el dinamismo político mediante trabas en el funcionamiento legislativo, lo cual resultó en un clima de alta conflictividad social.
<b>1995 - 1999 / 1999 - 2003 / 2003 - 2007</b>	<b>Juan Carlos Romero</b> (Partido Justicialista). Hijo del anterior mandatario Roberto Romero. Se desempeñó como Senador por la Provincia en la Legislatura Nacional hasta ocupar el cargo de Gobernador. Su gestión fue la de mayor duración en la historia del Estado salteño. Durante el período 2007-2011 volvió a ser electo como Senador nacional por Salta.
<b>2007-2011</b>	<b>Juan Manuel Urtubey</b> (Frente para la Victoria). Históricamente del partido Justicialista, se desempeñó como diputado nacional durante el período 1999-2007 primero por el justicialismo y luego por el Frente para la Victoria.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Cámara de Diputados de Salta, <http://www.camdipsalta.gov.ar/INFSALTA/Gobernadores3.htm>, acceso 22-09-2010.

Respecto del poder legislativo, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, la mayor parte de los representantes han pertenecido al partido justicialista, contando con el 50% o más de los representantes durante los últimos 27 años. Esto hizo que históricamente estos órganos de gobierno hayan otorgado apoyo incondicional a las decisiones de los gobernadores justicialistas (ver cuadros 17 y 18).

**Cuadro 17:** Participación de los partidos políticos en la Cámara de Senadores, Salta (período 1991-2009).

Año	Partido				
	Justicialista	Renovador Salteño	Unión Cívica Radical	Frente para la Victoria	Democracia Cristiana
1983	100%				
1985	83%	4%	13%		
1987	83%	4%	13%		
1989	87%	4%	4%		4%
1991	78%	13%	4%		4%
1993	87%	13%			
1995	91%	9%			
1997	87%	13%			
1999	91%	9%			
2001	96%		4%		
2003	87%	4%	9%		
2005	74%	9%	9%	9%	
2007	78%	17%	4%		
2009	74%	17%	4%	4%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Llinas, 2004 y datos proporcionados por el Archivo de la Cámara de Senadores de Salta.

**Cuadro 18:** Participación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, Salta (período 1991-2009)

Año	Partido					
	Justicialista	Renovador Salteño	Unión Cívica Radical	Frente para la Victoria	Unidos para la Victoria	Otros <sup>1</sup>
1983	59%	30%	11%			
1985	52%		48%			
1987	67%	23%	10%			
1989	53%	13%	30%			3%
1991	57%	43%				
1993	67%	30%	3%			
1995	73%	23%	3%			
1997	67%	33%				
1999	77%	23%				
2001	80%	17%				3%
2003	77%	17%				7%
2005	50%	27%			10%	13%
2007	57%	30%				13%
2009	53%	43%		17%		33%

Nota: <sup>1</sup> Se incluyen en este grupo, un senador por cada uno de los siguientes partidos: Acción Cívica y Social, Corriente Patria Libre, Frente Federal, Frente Grande, Frente Salteño, Movimiento Regional del Pueblo, Partido Conservador Popular y Partido Obrero.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Llinas, 2004 y datos proporcionados por el Archivo General de la Cámara de Senadores de Salta.

La Constitución Provincial, fue sancionada por primera vez en 1821<sup>71</sup>, reformada en cuatro oportunidades durante el s. XIX (1855, 1875, 1883 y 1888), otras cinco veces durante el s. XX (1906; 1929, 1949; 1986 y 1998) y una vez más en 2003.<sup>72</sup> Cabe destacar que con la reforma de la Constitución Provincial en 1998, entre otras modificaciones, se permitió la reelección del ejecutivo por dos mandatos consecutivos de cuatro años, con el intervalo de un período para poder ser elegido nuevamente. Éste fue un hecho sin precedentes en las anteriores reformas constitucionales.<sup>73</sup>

La gestión de Juan Carlos Romero (como senador nacional y gobernador en Salta) se caracterizó por su manifiesto apoyo a las leyes nacionales de Emergencia Económica (Nº 23.697/91) y Reforma del Estado (Nº 23.696/91). Esto explicaría la aplicación en el orden provincial de medidas tales como privatizaciones, descentralizaciones, desregulaciones y ordenamiento económico y presupuestario, entre otras. J. C. Romero accedió a su segundo mandato (1999-2003) luego de la reforma constitucional en 1998 que (junto con la modificación realizada en 2003) también lo habilitó para presentarse por tercera vez a las elecciones de gobierno. Su figura se fue consolidando en el transcurso de su mandato en toda la estructura provincial, resultando determinante en las decisiones administrativas, fiscales o de cualquier índole. Al respecto, Koffsmon (2002: 11) afirma que si Romero ‘decide apoyar una iniciativa determinada, todos los demás sectores (dentro y fuera del gobierno) tienden a respetar su decisión’. Esto explicaría, la rapidez y efectividad en la aplicación de las reformas del Estado promovidas desde el gobierno nacional durante los ‘90.

En las jurisdicciones de tercer orden (o municipios) los intendentes, en su mayoría, han estado políticamente alineados con el ejecutivo provincial. Más aún, en muchos casos han buscado imitar estrategias adoptadas por los gobernadores, pues en general los

---

<sup>71</sup> Como puede apreciarse la Constitución Provincial de Salta entra en vigencia 32 años antes que la Constitución Nacional.

<sup>72</sup> Durante el período en el que se sucedieron diversos gobiernos de facto en Argentina (desde 1956 hasta 1983), fue derogada por decreto la Constitución de 1949 y restablecida la Constitución de 1929. Entre otras modificaciones, la Constitución de 1949 establecía el sistema de elecciones directas de los intendentes que hasta entonces eran designados por el ejecutivo provincial.

<sup>73</sup> Desde 1821 hasta 1882, el mandato del gobernador de Salta tenía una duración de dos años sin posibilidad de reelección inmediata. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1882 el cargo ejecutivo paso a durar tres años, sin posibilidad de reelección. En la reforma de 1929 se prolongó el mandato a cuatro años y se mantuvo la prohibición de la reelección hasta la reforma de 1998. La reforma de 2003 fue el resultado de una Convención Constitucional que duró menos de 48 horas y tuvo por finalidad modificar una palabra del artículo 40 que habilitara a una tercer gestión de J.C. Romero (Página 12, 17 de noviembre de 2003, “Romero con el feudo a buen recaudo”).

intendentes suelen ser reelectos en varias oportunidades y cuando no es porque habitualmente dejan este puesto por otro cargo. Como afirma un diario local:

Muchos de los relevos [en los cargos municipales] se explican porque quienes los ocupan pasan a otras funciones, de concejales a intendentes y de intendentes a legisladores, o porque dejan esos sitios en manos de parientes directos (Diario Iruya.com, 16 de noviembre de 2006).

En síntesis, la dimensión política de la descentralización en Salta se reflejó en: i) las sucesivas modificaciones constitucionales que permitieron tres gestiones consecutivas de un mismo gobierno; y ii) la cooptación del poder legislativo por la mayoría oficialista desde la vuelta a la democracia concomitantemente con una estructura de gobiernos municipales que actuaron como “expresiones locales” del gobierno provincial, es decir, con alta dependencia de las decisiones del gobernador. La carencia de autonomía municipal estaría fundada en la lealtad política de los intendentes y en incremento de la dependencia económica de los recursos girados por la provincia. Sobre este aspecto, y las características de la dimensión fiscal de la descentralización, se avanza en las próximas partes de éste capítulo.

## **Dimensión fiscal**

El análisis de la dimensión fiscal de la descentralización en Salta complementa las particularidades de la dimensión política en tanto estrategia para la acumulación de poder. Para su descripción, inicialmente se presentan las características que adquirió la administración de los ingresos y los gastos<sup>74</sup>, y luego, se relata y analiza el devenir normativo que resultó en una reducción de la coparticipación municipal aumentando la disponibilidad de fondos provinciales.

---

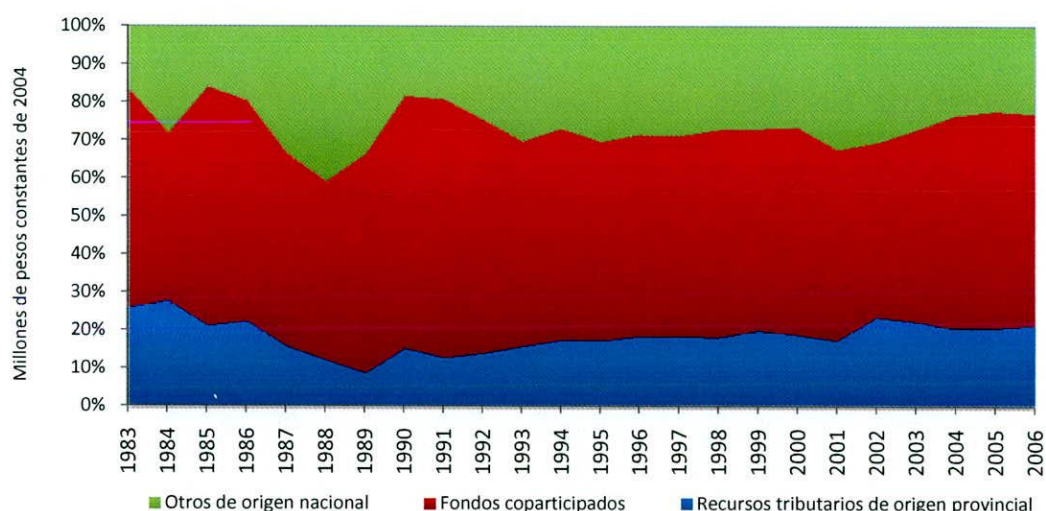
<sup>74</sup> Sobre las características que adquiere el gasto particularmente en los sistemas de salud y educación se avanza en el próximo acápite de éste capítulo al describir la dimensión funcional de la descentralización. La incorporación del gasto en esta parte tiene por finalidad mostrar las características de los ingresos conjuntamente con los gastos generales de la administración provincial, y no los particulares de los servicios.



### *La distribución y asignación de los recursos públicos*

Más del 80% de los recursos tributarios administrados por el gobierno provincial provienen del gobierno nacional. Aproximadamente el 55% de estos fondos han sido asignados de acuerdo a la distribución secundaria de la masa coparticipada a las provincias. Sin embargo, el 25% restante, corresponde a otros recursos asignados desde el gobierno central por fuera del marco de la coparticipación, en muchos casos condicionados por la cercanía con el gobierno central y/o por su ejecución en rubros específicos (Ver gráfico 1). Esta estructura de ingresos se ha mantenido relativamente constante desde comienzos de la década de 1990, con un leve incremento en la participación de los fondos coparticipados por sobre los girados desde el gobierno nacional.

**Gráfico 1:** Ingresos tributarios de origen provincial y nacional administrados por el gobierno de Salta (período 1983-2006).

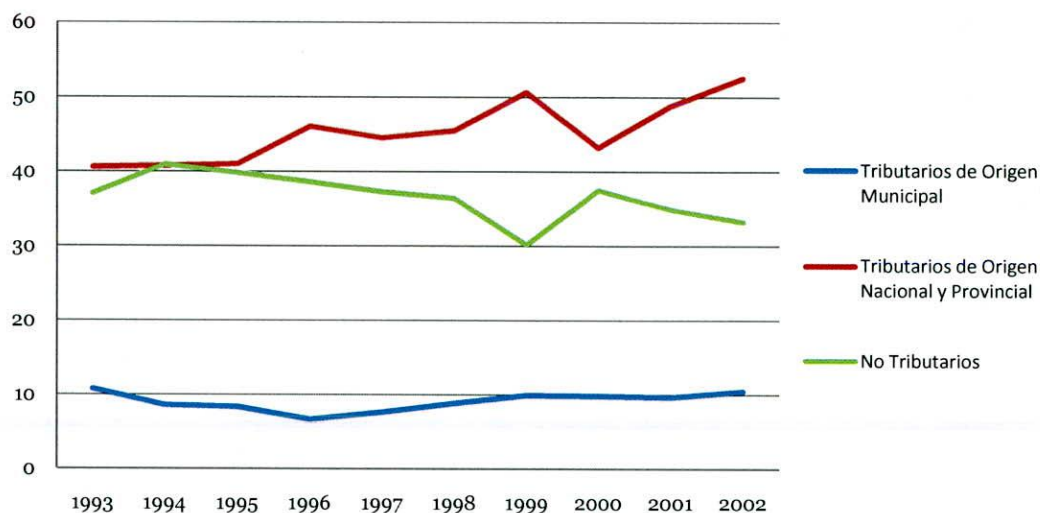


Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias acumuladas, Esquema de Ahorro Inversión Financiamiento, Dirección General de Coordinación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía.

En el orden municipal, la participación de los recursos de origen local, en promedio de todos los municipios, ha recuperado jerarquía hacia fines de la década de 1990. Los recursos de origen nacional y provincial muestran también una tendencia creciente que supera el máximo alcanzado hacia fines de los años '90. En tanto los recursos condicionados para gastos específicos muestran una caída en términos relativos luego

de haber funcionado como paliativos a la reducción en la coparticipación tributaria resultante de la crisis de fines de los '90 y principios de 2000. (Ver gráfico 2).

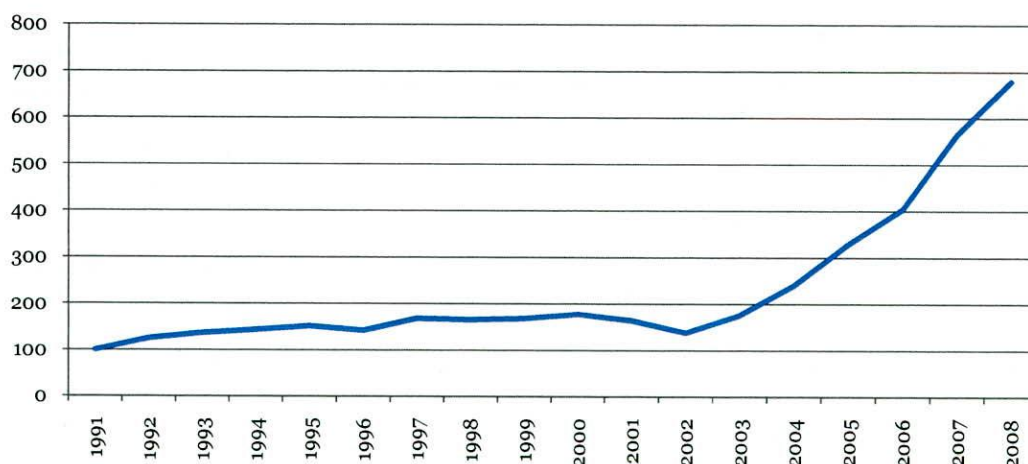
**Gráfico 2:** Ingresos de origen nacional y provincial, municipal y no tributario (condicionado) en relación al total de ingresos corrientes municipales de origen tributario, Salta (período 1993-2002).



Fuente: Elaboración propia en base a Ejecuciones presupuestarias municipales consolidadas, PROVINFO, Ministerio del Interior (2010).

La evolución del gasto, en cambio, ha presentado una tendencia levemente creciente desde 1991 con una reducción durante el período 2000-2002 atribuible a la profundización de la crisis del modelo neoliberal. Precisamente, una vez superada la recesión, el gasto provincial total aumenta significativamente. Este quiebre en la tendencia estable de gasto indicaría la transformación del Estado y el aumento de su intervención en la economía (Ver gráfico 3).

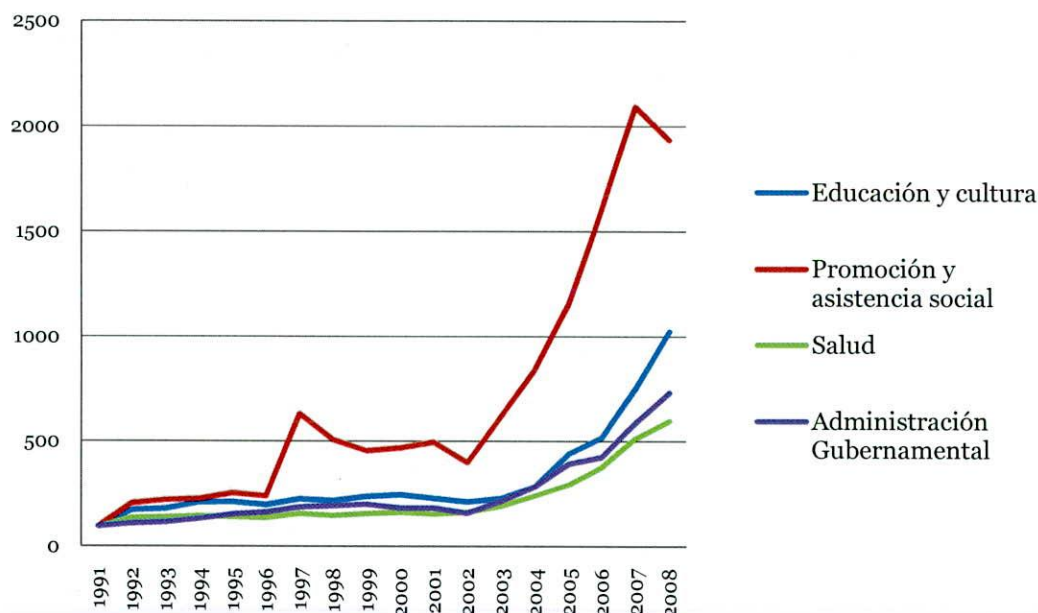
**Gráfico 3:** Gasto total en Salta. Período 1991-2008 (1991=100)



Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias por finalidad de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales, Dirección General de Coordinación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía (2010).

El aumento del gasto público provincial también se modificó en las magnitudes asignadas a cada uno de los rubros que lo conforman. La promoción y asistencia social fue el rubro con mayor crecimiento a partir de 1996 incrementándose exponencialmente a partir de 2002. Las partidas asignadas a educación, salud y administración gubernamental, en cambio, luego de una década sin modificaciones significativas comenzaron a incrementarse desde 2002 aunque a una tasa inferior a la exhibida en promoción y asistencia social (Ver gráfico 4). Estos comportamientos en los principales rubros del gasto indican la orientación que adquirió el Estado y la política pública provincial a partir de la aparición de las primeras señales de crisis del modelo neoliberal en 1996. En otros términos, y como se desarrolla en otros capítulos de la tesis, este accionar estaría sustentado en su rol de mediador en las relaciones de producción.

**Gráfico 4:** Educación y cultura, promoción y asistencia social, salud y administración gubernamental de la provincia de Salta. Período 1991-2008 (1991=100)



Fuente: Elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias por finalidad de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales, Dirección General de Coordinación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía (2010).

La finalidad del gobierno al incrementar el gasto en promoción y asistencia social habría sido contrarrestar los efectos negativos de las políticas neoliberales (como por ejemplo, desempleo, exclusión, pobreza, etc.). Con similar objetivo se buscó consolidar el poder político en el territorio mediante el aumento de la dependencia fiscal de las municipalidades. Para esto, se disminuyó la masa coparticipable. Las características que adquirió este proceso, se describen en el próximo apartado.

#### *Acontecer normativo de la coparticipación municipal*

Hasta 1974 la distribución de los recursos entre la Nación y la Provincia estaba regulada por el Decreto 362/56. En agosto de aquel año se promulgó la primer Ley de Coparticipación Provincial (4860/74). Ésta normativa fijó por primera vez con carácter de Ley la coparticipación primaria, es decir, el porcentaje de la masa de recursos a distribuirse entre el gobierno provincial y las jurisdicciones sub-provinciales. Se determinó entonces que el 85% del monto recaudado por el Sistema Tributario Provincial Coparticipable y por el Régimen de Coparticipación Federal correspondía al

gobierno provincial y el 15% restante era distribuido entre los municipios siguiendo los siguientes criterios:

- i) 30% en proporción a la población de cada municipio (en base al último censo disponible realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos o de la Dirección General de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia);
- ii) 35% en proporción a las erogaciones corrientes de cada municipio (se toma como base los gastos reales del penúltimo ejercicio, en ausencia de esta información se considera lo presupuestado para igual período); y
- iii) 35% en base al costo por habitante de los servicios prestados por los municipios, es decir, los gastos municipales de funcionamiento.

Antes de haber sido reglamentada la primer Ley de Coparticipación Provincial, ésta fue modificada en 1976 con la Ley 5082/76 aún en vigencia. En aquella oportunidad se estableció que de los 15 puntos porcentuales a distribuirse entre los municipios, 3 debían ser destinados a la conformación del Fondo de Desarrollo Municipal (FDM)<sup>75</sup> y los 12 restantes continuaban siendo repartidos de acuerdo con los criterios definidos en la normativa anterior. De esta manera se redujo en un 20% el volumen de recursos directamente coparticipados a los municipios para conformar una institución que los reasignara para usos locales específicos (obras públicas, bienes de capital y eficiencia de gestión).

En 1977 se reglamentó con el decreto 587/77 los aspectos referidos al FDM y un año después se establecieron los coeficientes de distribución secundaria provincial con el decreto 798/78 que continúan actualmente en vigencia (Ver cuadro 19). De esta manera se completó la estructura normativa de la coparticipación provincial.

---

<sup>75</sup> El objetivo del Fondo de Desarrollo Municipal (explicitado en el artículo 6 de la Ley 5082/76) fue financiar inversiones en trabajos públicos y bienes de capital, de interés municipal o regional, incluyendo estudios y proyectos, y coordinar la acción del sector municipal en el aspecto administrativo y contable, mediante asesoramiento de un cuerpo estable de contadores públicos. Cabe destacar que el financiamiento de este fondo, además de los recursos provenientes de la distribución secundaria incluía aportes efectuados por la Provincia (que no podrían exceder del tres por ciento -3%- del total recaudado coparticipable) y los reintegros percibidos por operaciones realizadas con Municipios.

En el decreto (587/77) que reglamenta la creación de este Fondo se especifica que: "Las funciones de asesoramiento constante [serán] organizar el sistema de control interno en los Municipios, practicar auditorías externas permanentes en las registraciones contables de los mismos, y control de gestión de la labor de los Intendentes ante la Dirección General de Coordinación de Municipalidades; colaborarán también en la formulación de estudios y proyectos que eleven los Municipios a ser atendidos con fondos del -FDM-."

**Cuadro 19:** Coparticipación secundaria en Salta (1978).

<i>Departamento</i>	<i>Municipalidad</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Departamento</i>	<i>Municipalidad</i>	<i>Coficiente</i>	
Capital	Capital	30,6548	La Poma	La Poma	0,4750	
	San Lorenzo	1,1705	La Viña	La Viña	0,6451	
Anta	Gral. Pizarro	0,4248		Cnel. Moldes	0,7833	
	Apolinario Saravia	1,0364	Los Andes	San Antonio de los Cobres	1,0070	
	El Quebrachal	1,4320		Tolar Grande	0,7339	
	Las Lajitas	1,0093	Metan	Metán	3,4880	
	Joaquín V. González	1,8203		Río Piedras	0,6339	
Cachi	Cachi	1,0336		El Galpón	1,7439	
	Payogasta	0,5005	Molinos	Molinos	0,5419	
Cafayate	Cafayate	1,2780		Seclantás	0,4891	
Cerrillos	Cerrillos	1,4653	Oran	Orán	5,4770	
	La Merced	1,8472		H. Irigoyen	0,9926	
Chicoana	Chicoana	0,9610			Cnia. Sta. Rosa	1,2194
	El Carril	0,9980			Urundel	0,6721
Gral. Güemes	Gral Güemes	2,7743		Pichanal	0,9534	
	Campo Santo	0,9471	Rivadavia	Banda Norte	0,7138	
	El Bordo	0,6880		Banda Sud	0,5487	
Gral. San Martin	Tartagal	5,2533		Santa Victoria Este	0,3752	
	Embarcación	2,5746	R° de la Frontera	R° de la Frontera	3,3253	
	Gral. Mosconi	1,7554		El Potrero	0,7287	
	Aguaray	1,2911	R° de Lerma	R° de Lerma	1,4295	
	Gral. Ballivián	0,6319		Campo Quijano	1,1957	
	Prof. Salvador Mazza	1,1008	San Carlos	San Carlos	0,7504	
Guachipas	Guachipas	0,6890		Angastaco	0,5357	
Iruya	Iruya	0,4476		Animaná	0,6542	
	Isla de Cañas	0,6109	Santa Victoria	Sta. Victoria Oeste	0,6188	

Fuente: Decreto reglamentario N°798/78

Con el regreso de la democracia se aumentó la masa coparticipable para los municipios productores de hidrocarburos. Particularmente, con la Ley 6294/84 se estableció que los recursos generados por las regalías de la minería se distribuyeran: un 50% para el Fondo Especial de Promoción Minera y el otro 50% a la municipalidad donde se origine la producción. En reiteradas oportunidades (desde 1998) estos fondos fueron absorbidos total o parcialmente por el gobierno provincial anulando su coparticipación a los municipios y al Fondo de Promoción Minero.<sup>76</sup>

Tres años después se aumentó nuevamente la masa coparticipable con la promulgación de la Ley 6438/87. Se estableció entonces la coparticipación de las regalías obtenidas por la explotación de hidrocarburos. Específicamente, se les coparticipaba a los municipios donde se explotaban hidrocarburos líquidos y/o gaseosos (como así también aquellos localizados en el mismo departamento) el 16% del total de las regalías liquidadas al Estado salteño por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Gas del Estado (GE). Se estipuló un incremento progresivo en la participación coparticipada hasta alcanzar 20 puntos porcentuales en 1991.<sup>77</sup>

A partir de 1992, la tendencia creciente al aumento de la tasa coparticipable se modificó con la disolución del FDM mediante la Ley 6678/92. En esta oportunidad, si bien dejó de existir este fondo de promoción municipal, los recursos no volvieron a conformar la masa coparticipable total (como fuere en la primer Ley de Coparticipación, en 1974) sino que pasaron a distribuirse, de acuerdo a lo expresado en el art. 2 de la Ley 6678/92 “en forma automática a quince (15) Municipios por mes, de manera igualitaria y por

---

<sup>76</sup> Por ejemplo, con la Ley 7183/02 se estableció la no coparticipación de las regalías mineras para saldar las deudas que los municipios mantenían con la D.G. de Rentas y con la provincia.

<sup>77</sup> La masa de recursos se distribuía de acuerdo a los siguientes criterios:

- El 9% entre los municipios productores. Se asigna el 5% de acuerdo a criterios poblacionales, y el 4% restante en función de los volúmenes de producción de hidrocarburos en el total provincial liquidado por YPF y GE.
- El 4% se distribuye en partes iguales entre los Municipios no productores, que estén dentro del departamento productor, tomando como base para esta asignación el último censo poblacional llevado a cabo en la República Argentina.
- El 1%, es destinado para la creación de un Fondo de Desarrollo Departamental, el cual se distribuye entre los municipios no productores en relación inversa a la población, tomándose como base el último censo poblacional considerado para la distribución de los fondos entre los municipios no productores. Estos recursos, deben ser destinados por los gobiernos municipales a obras de infraestructura y a la promoción agropecuaria e industrial.
- Finalmente, se destina un 2% para la formación de un fondo compensador para ser distribuido por el Ministerio de Economía (Decreto 1856/89) entre los Municipios ubicados en Departamentos no productores, cuyos recursos resultan insuficientes para atender los servicios a su cargo.

orden alfabético”. Con esta modificación los criterios de asignación de los recursos cambiaron en cada período y además se diluyó el organismo de gobierno creado para controlar y colaborar en la gestión de los fondos públicos administrados en las jurisdicciones locales.

Posteriormente, con el Decreto 70/93, se dedujo de la masa coparticipable los gastos en los que incurra directa o indirectamente la provincia para su percepción. En otros términos, los gastos de recaudación y distribución de los recursos municipales fueron absorbidos desde entonces por las administraciones municipales.

En 1998, se suspendió (primero por la promulgación del decreto 875/98 que posteriormente se transformó en la Ley 6973/98) la coparticipación del 3% establecido en 1992 y que anteriormente financiaban el FMD. Lo mismo ocurrió en 2002 (Ley 7183/02) y 2003 (7226/02). Con este tipo de medidas, el gobierno provincial dispuso desde la aplicación de la Ley de Coparticipación Provincial del 20% de los recursos municipales. Esta situación limitó la autonomía económica de estas jurisdicciones y aumentó los recursos potencialmente utilizables del gobierno provincial.

Actualmente, los gobiernos locales además de percibir los fondos coparticipados por el gobierno provincial reciben en administración otros recursos para su gasto en bienes o actividades particulares vinculadas a la ejecución de políticas específicas (como por ejemplo, asistencia social, salud, medio ambiente, género, etc.). Este dinero está condicionado a ser utilizado con los fines solicitados y se asignan a través de la presentación de proyectos o en el marco de programas específicos.

## **Dimensión funcional**

La dimensión funcional de la descentralización en Salta, al igual que en el resto de las provincias, ha sido la resultante de la “traducción” de las políticas aplicadas en el orden nacional. Es decir, luego de las transferencias en el sistema de salud y educación de la nación a la provincia, en esta se sucedieron diferentes acciones para adaptar la nueva estructura a las condiciones económicas, políticas y sociales del Estado salteño.



### *La transferencia del sistema educativo*

La descentralización del sistema educativo se ha dividido en dos etapas. La primera de ellas hacia fines de la década de 1970 con la transferencia del sistema educativo primario desde la órbita nacional a las provincias, y la segunda, durante el primer lustro de la década de 1990 con el traspaso del sistema educativo restante (salvo por el caso de las Universidades que continuaron en la órbita nacional).

Durante la primera etapa, el traspaso de las escuelas primarias fue aceptado por el gobierno provincial con la aprobación de la Ley 5300/78, sin manifiestos conflictos ni resistencia a la medida debido a que esto ocurrió durante un gobierno de facto. Más precisamente, porque en los gobiernos militares los derechos ciudadanos (y las libertades en general) se encontraban limitados, y las manifestaciones o reclamos por las decisiones de gobierno eran acotadas. Por otra parte, no se contaba con información sobre la ocurrencia de estas transferencias hasta una vez concretadas.

En 1993, la transferencia se realizó durante el gobierno democrático de Carlos Saúl Menem (perteneciente al partido Justicialista, que gobernó durante el período 1989-1999) en el ámbito nacional y de Roberto Ulloa en la provincia de Salta. En esta oportunidad fueron transferidos 97 establecimientos y 1892 cargos docentes (Llinás, 2004: 54).

El contexto en el que se realizó el traspaso estuvo caracterizado por situaciones conflictivas: antes, durante y después de ejecutada la acción.

En el contexto educativo previo al 'traspaso' de las escuelas, las instituciones habían transcurrido en un constante proceso de desinversión generando una situación de insuficiencia de recursos para mejorar y mantener la infraestructura educativa provincial (*ibid.*). Debido a esto, se produjo un significativo deterioro en las instalaciones, generando principalmente descontento entre los docentes y directivos. Conjuntamente coexistieron demandas por aumentos salariales y soluciones a la inestabilidad laboral de muchos empleados del sistema educativo (*ibid.*). Particularmente, la inestabilidad a la que se hace referencia estuvo vinculada a que durante diez años no se llamó a concursos para la titularización de horas cátedra, ocupando los docentes cargos provisionales y de posible remoción.

Durante el proceso de transferencia, Roberto Ulloa, pertenecía al partido Renovador Salteño, contrario al del presidente de la Nación y opositor a la mayoría justicialista de

ambas cámaras. Entonces, con el gobierno nacional, la negociación para la ejecución del traspaso fue larga y sin demasiadas concesiones. En la órbita provincial, el poder legislativo dificultó la implementación de aquellas medidas que el ejecutivo consideraba pertinentes para adaptar el nuevo contexto. Sobre esto Llinas (*ibid.*: 13) precisa que:

La etapa renovadora no es recordada por un alto dinamismo en la gestión de gobierno ni por un gran despliegue de políticas, sino por un clima de movilización social y alta conflictividad por los atrasos salariales.

Luego de finalizado el traspaso, la insuficiencia de los recursos provinciales para hacer frente a los gastos de mantenimiento y construcción de establecimientos, salarios docentes y administración, entre otros; dificultó el funcionamiento del sistema educativo provincial. La cuestión presupuestaria (al igual que en el caso de otras provincias) fue el componente más controvertido en la negociación. De cualquier modo la transferencia se realizó igual e implicó considerables inconvenientes, económicos, políticos y sociales (*ibid.*: 55). Algunos de los cuales luego empeoraron debido a que al momento de la transferencia no se previó el crecimiento extraordinario que tuvo la matrícula de alumnos entre 1995 y 2000 que superó el 15% (se pasó de una matrícula de 286.000 a 350.000 alumnos) (*ibid.*: 55). Como se observó en el gráfico 4 los fondos destinados a educación no se incrementaron significativamente hasta 2002 por lo que el financiamiento relativo de la educación se redujo sustancialmente.

Una vez transferido el sistema educativo y luego de finalizado el gobierno de Ulloa con un moderado nivel de conflictividad, asume como gobernador, por la provincia de Salta, Juan Carlos Romero. Durante sus dos primeras gestiones de gobierno, se enfatizó la aplicación de medidas que tuvieron por objetivo explícito profundizar las reformas de segunda generación en el marco de un modelo neoliberal que ya empezaba a mostrar las primeras señales de crisis (Villarreal, 2008).

### ***La descentralización del sistema de salud***

En el sistema de salud la transferencia fue más gradual y por tanto menos conflictiva que con el sistema educativo. Además, el impacto económico de este traspaso también fue menos importante.

El primer antecedente hacia la descentralización/terciarización del sistema de salud se encontró en la promulgación de la Ley 6841/96 titulada “Principios sobre el Plan de Salud Provincial”. En dicha normativa, aprobada durante la primera gestión del Gobernador J. C. Romero, se estableció el marco general para el funcionamiento de los Hospitales de Autogestión en la provincia con el objeto de aumentar la calidad del servicio.

Los Hospitales de Autogestión, se conforman a partir de una fundación que celebra un contrato de prestación de servicios de gestión con el gobierno provincial. El mecanismo parte de la reconstrucción total de un hospital incluyendo equipamiento e infraestructura de alta complejidad con fondos públicos. Una vez finalizada la obra comienza la transferencia de la administración del establecimiento a una tercera entidad.

Actualmente coexisten tres sistemas de gestión de los hospitales públicos: i) estatal, ii) comunitaria (cuando la administración del nosocomio esta a cargo de una fundación y otro tipo de ONG) y iii) privada (cuando la gestión se encuentra a cargo de una empresa).

La transferencia de la administración hospitalaria a entidades privadas se ha llevado adelante en distintos casos entre los que se cuenta con el “Hospital San Bernardo” (ubicado en la localidad de Salta), “Hospital el Milagro” (también en Salta capital) y el “Hospital Nuestra Señora del Rosario” (localizado en Cafayate).<sup>78</sup>

## **Descentralización y concentración**

Las particularidades de las reformas electorales y las características que adquirió el ejecutivo provincial durante los años '90, en el contexto de la dimensión fiscal y funcional de la descentralización, tuvieron por finalidad consolidar el poder del

---

<sup>78</sup>El Hospital San Bernardo es el nosocomio más importante del sistema de salud de Salta, cuenta con 421 camas que representan el 11% del total provincial (incluyendo instituciones privadas y públicas).

El Hospital el Milagro, es el quinto nosocomio en importancia con 121 camas para internación, representando el 3% de la capacidad de internación provincial.

Finalmente, el Hospital Nuestra Señora del Rosario, tiene importancia territorial debido a que atiende a la totalidad de la población de los Valles Calchaquíes (alrededor de 25 mil personas anualmente) y funciona como cabecera de una red de establecimientos de Salud que incluye los hospitales (unidades) de los departamentos de San Carlos, Angastaco y Molinos. La conformación de esta red implica la provisión de determinados servicios en cada una de las unidades y la captación de todas las derivaciones emergentes de estos.

gobernador. Desde lo político acrecentaron el poder territorial del ejecutivo a través de la lealtad de los intendentes municipales a las instancias provinciales. Esto, a su vez, fue potenciado por la concentración de recursos en la provincia a través de: i) la reducción en la autonomía de los gobiernos locales; y ii) la disminución del gasto mediante la descentralización funcional del sistema de salud (por ejemplo). Concomitantemente, el aumento del empleo público provincial (principalmente por la transferencia del sistema educativo) habría colaborado en incrementar su poder político.

Desde otra perspectiva, el proceso de descentralización del sistema educativo y la terciarización/privatización de la gestión de los hospitales públicos (en tanto perfeccionamiento de la transferencia del sistema de salud realizado desde el orden nacional) genera inconsistencias con respecto a los objetivos del Estado, como por ejemplo, la búsqueda de la equidad en la prestación de estos servicios. Como afirman Bisang y Cetrángolo (1997: 76) la introducción de mecanismos de mercado (como por ejemplo la creación de los hospitales de autogestión y el deterioro del sistema educativo) tienden a privar a los pobres del acceso al servicio. Y de este modo la salud y educación de calidad pasan a ser privilegio de aquellos individuos que cuenten con los recursos para acceder a ellos. Entonces, la descentralización además de ser una estrategia utilizada por el gobierno provincial para concentrar poder político, habría aumentado la inequidad social al reducir las posibilidades de acceso a servicios de salud y educación a los sectores de menores ingresos.

Las concentraciones de poder político y económico resultantes de las políticas de reforma del Estado en general, y de descentralización en particular, afectaron al territorio. Precisamente sobre las particularidades de estas modificaciones se avanza en el próximo capítulo al abordar el caso del municipio de San Carlos.

# **Capítulo 5. La descentralización en el municipio de San Carlos**

## **Introducción**

El objetivo de este capítulo es presentar información y analizar las características que adquirió la descentralización en el municipio de San Carlos en el contexto provincial.

Inicialmente se analiza la dimensión política de la descentralización precisando la construcción del poder político local, los mecanismos utilizados para su sostenimiento y los cambios producidos durante la última década. Luego, se avanza sobre los aspectos fiscales del proceso desarrollando las condiciones de control en las que se manejan los fondos públicos en San Carlos. Posteriormente, se realiza una caracterización del mecanismo informal mediante el cual la dimensión funcional de la descentralización (particularmente en los aspectos relacionados al sistema de salud y educación) colabora en el fortalecimiento del poder político local. Finalmente, y como síntesis, se analizan las particularidades que adquiere el proceso de descentralización en el municipio de San Carlos y su relación con las relaciones de poder local y provincial.

## **Dimensión política**

Las autoridades de gobierno local (el intendente en el poder ejecutivo y los concejales en el legislativo) fueron por primera vez elegidas por el voto popular entre 1949 y 1956. Luego, se volvió al sistema anterior (la constitución de 1929) donde los cargos de gobierno fueron nuevamente designados por el gobernador, o la autoridad provincial de turno. Esto ocurrió porque durante aquel período se sucedieron alternancias entre gobiernos de facto (o militares) y democráticos. Con el regreso a la democracia a partir de 1983, los cargos locales de gobierno fueron designados a través de elecciones directas. Mas precisamente, a partir de aquel momento se celebraron elecciones legislativas y desde 1987, cada cuatro años e ininterrumpidamente, elecciones ejecutivas.

De acuerdo con la Constitución Provincial (art. 171, inciso 2), los municipios con menos de 5.000 habitantes cuentan con un Concejo Deliberante compuesto por tres integrantes. A diferencia del cargo de intendente municipal que se renueva cada cuatro años, los cargos legislativos locales se renuevan cada dos. En ambos existe la posibilidad de reelección indefinida.

El Concejo Deliberante local tiene por finalidad gobernar el municipio junto con el Intendente y esto se encuentra estipulado en diversas legislaciones, pero fundamentalmente en la Constitución Provincial vigente y en la Ley de Municipalidades (Ley N° 1.349/33 y su modificatoria). En el municipio de San Carlos, éste órgano está conformado por tres integrantes los cuales, mayoritariamente han pertenecido al Partido Justicialista desde la vuelta al sistema democrático.

Respecto del ejecutivo local, los representantes del justicialismo han estado consolidando su estructura partidaria desde 1984. En su mayoría, han pertenecido al partido Justicialista hasta el año 2007 cuando el Partido Renovador (PR) en alianza con el Frente para la Victoria (partido oficialista nacional que también accedió a la gobernación en la provincia) obtiene su primer triunfo en el municipio revirtiendo la tendencia histórica (ver cuadro 20).

**Cuadro 20:** Resultados electorales en el municipio de San Carlos, principales partidos políticos, elecciones. Período 1983-2007.

Año elecciones	Tipo de elección municipal	Partido Justicialista		Unión Cívica Radical		Partido Renovador de Salta <sup>2</sup>		Otros <sup>1</sup>		Total	
		Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
1983	Legislativa	542	42%	278	21%	469	36%	6	1%	1295	100%
	Ejecutiva	<i>sd</i>	<i>Sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>	<i>sd</i>
1985	Legislativa	567	46%	487	40%	153	12%	25	2%	1 232	100%
1987	Legislativa	743	54%	516	38%	111	8%	0	0%	1 370	100%
	Ejecutiva	744	54%	519	37%	124	9%	0	0%	1 387	100%
1989	Legislativa	675	48%	508	36%		0%	219	16%	1 402	100%
1991	Legislativa	802	56%	206	15%	418	29%	1	0%	1427	100%
	Ejecutiva	836	58%	68	5%	535	37%	0	0%	1439	100%
1993	Legislativa	787	56%	169	12%	456	32%	0	0%	1 412	100%
1995	Legislativa	973	71%		0%	326	24%	78	5%	1377	100%
	Ejecutiva	1030	74%		0%	311	22%	62	4%	1403	100%
1997	Legislativa	1 035	70%		0%		0%	436	30%	1 471	100%
1999	Legislativa	839	53%		0%		0%	730	47%	1 569	100%
	Ejecutiva	865	53%		0%		0%	756	47%	1 621	100%
2001	Legislativa	994	64%	93	6%	467	30%	0	0%	1 554	100%
2003	Legislativa	791	55%		0%	376	26%	275	19%	1 442	100%
	Ejecutiva	891	59%		0%	473	31%	150	10%	1 514	100%
2005	Legislativa	797	52%		0%	352	23%	390	25%	1 539	100%
2007	Legislativa	496	28%		0%	756	43%	496	29%	1 766	100%
	Ejecutiva	538	30%		0%	780	44%	438	26%	1 774	100%
2009	Legislativa	585	37%		0%	167	12%	799	51%	2 391	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Tribunal Electoral de la Provincia de Salta (Actas de Proclamación de Candidatos y Certificados de Escrutinios Definitivos 1983-2007).

**Notas:**

<sup>1</sup> Entre los partidos incluidos en esta categoría se encuentran: la Alianza Confederación Federal Independiente que en las elecciones de 1989 obtuvo el 16% de los votos; la Alianza Salteña que en las elecciones de 1997 y 1999 obtuvo el 30% y el 47% de los votos, respectivamente; Unidos por la Victoria que en las elecciones de 2005 obtuvo el 25% de los votos y el Movimiento Regional del Pueblo que en el mismo año contó con el 16% de los votos en las legislativas y el 15% en las ejecutivas. En 2009, se encuentran en esta categoría el Partido de la Victoria que obtuvo el 50%, el Frente Federal y la Coalición Cívica que obtuvieron el 1 y el 0.5%, respectivamente.

<sup>2</sup> En las elecciones de 2007, el PR de Salta se presenta a las elecciones en el marco de una alianza con el Frente para la Victoria (siendo esta agrupación una línea del peronismo asociada a la gestión nacional 'kirschnerista'). Quienes constituían esta alianza forman una nueva agrupación (Partido de la Victoria) que se presenta en las elecciones de 2009 aunque por fuera del PR.

En síntesis la descentralización política en el ámbito local está caracterizada por: i) la elección popular de los gobernantes locales, y ii) la ininterrumpida victoria electoral del justicialismo local.

La elección de los representantes a partir de 1983 elevó el nivel de autonomía local porque desde entonces el poder político ya no es designado desde la provincia. Este aspecto de la descentralización implicó cambios en las relaciones de poder debido a que instaló entre los actores locales la disputa por el territorio que hasta entonces se dirimía en el orden provincial.

La presencia del justicialismo local y su vinculación con la descentralización política, por su extensión, particularidades e incidencia en el territorio, es desarrollada en el próximo acápite.

### *El devenir de la disputa por el poder político local*

Los representantes del Partido Justicialista han dominado la escena política local durante los primeros veinticuatro años de democracia en San Carlos. Más específicamente, el justicialista Néstor Fidel Cardoso ocupó el cargo de intendente municipal desde 1987 hasta 2001, siendo reelecto consecutivamente en cinco oportunidades (1983, 1987, 1991, 1995 y 1999).<sup>79</sup> A partir de 2001 (en mitad de su cuarto mandato) pasa a representar al departamento como senador en la Legislatura Provincial quedando en el ejecutivo local el concejal José Alberto Aquino (quien hasta ese entonces se encontraba políticamente alineado a Cardoso).

Posteriormente, y previo a las elecciones para intendente y concejales en 2003, se celebraron las internas locales del justicialismo para la conformación de la lista única a presentar en las elecciones. En esta oportunidad entraron en la contienda dos nóminas de representantes. Una constituida por la línea del hasta entonces senador por la provincia (Cardoso) y otra de un grupo disidente que postulaba como intendente a José Alberto Aquino (quien desarrolló su carrera política dentro del partido Justicialista siendo concejal durante dos períodos: 1998-2000 y 2000-2001, e intendente interino durante el período en que Cardoso ejerció como senador). Aquino ganó las internas partidarias y, luego, se impuso en las elecciones para intendente en San Carlos. En 2005, Cardoso se postuló nuevamente como Senador por el departamento pero perdió

---

<sup>79</sup> Igual escenario se sucedió en 42 de los 53 municipios de Salta, y en 8 municipios de las cinco elecciones referenciadas los intendentes justicialistas fueron reelectos en 4 (PROVINFO, en base a datos de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2006)



las elecciones quedando en este cargo Eduardo Fabio Figueroa (perteneciente al partido justicialista de Angastaco).

En las elecciones del año 2007, se impone Roberto Vázquez (alineado políticamente a la alianza Partido Renovador - Frente para la Victoria, en coincidencia a lo ocurrido en las elecciones provinciales y nacionales) quien durante 15 años se había desempeñado como técnico en uno de los programas de desarrollo rural nacional (el Programa Social Agropecuario -PSA-) con accionar en la zona (se presenta una síntesis de los intendentes y características generales del proceso en la tabla 3).

**Tabla 3:** Intendentes del Municipio de San Carlos, 1987-2011

Período de gobierno	Intendente, partido y referencia
<b>1983-2001</b>	<b>Néstor Fidel Cardoso</b> , partido Justicialista. Este intendente ganó cinco elecciones y a mitad de su cuarto mandato, en 2001, pasó a formar parte de la Cámara de Senadores de la Provincia como representante por el departamento de San Carlos. Para lo cual debió renunciar a su puesto en el ejecutivo municipal. En 2005 volvió a presentarse para renovar su cargo y perdió las elecciones.
<b>2001-2007</b>	<b>José Alberto Aquino</b> , partido Justicialista. Accedió al cargo de intendente municipal en 2001 por ser presidente del Concejo Deliberante local ante la renuncia del intendente en acciones de aquel momento. Luego, en 2003, ganó las internas partidarias del justicialismo local y se postuló para intendente. Ganó las elecciones y cumplió su mandato, que finalizó en 2007.
<b>2007-2011</b>	<b>Roberto Vázquez</b> , Alianza Partido Renovador Salteño – Frente para la Victoria. Luego de haberse desempeñado como técnico de terreno por el PSA en el departamento de San Carlos durante 15 años, se postuló al ejecutivo local para el período 2007-2011, y ganó las elecciones.

Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada en campo.

Durante la gestión de Cardoso, de acuerdo con información obtenida a través de entrevistas realizadas en el municipio, se han identificado formas irregulares y anormales (es decir, por fuera de las normas) de acceder a los puestos de gobierno para obtener y mantener el poder político que desde la vuelta a la democracia comenzó a disputarse. En reiteradas oportunidades diferentes entrevistados hicieron referencia a diversos mecanismos utilizados por dirigentes políticos locales para obtener votos. Tal es el caso del ‘Corral de la Patria’ descrito por una pobladora de San Carlos en abril de 2005 de la siguiente manera:

[...] recluía a la gente antes de votar en un bar [...] que se lo llamaba el *Corral de la Patria* [...] recluía ahí al que venía del cerro, al del otro paraje..., entonces se les daba de comer, se les daba de beber y después se los llamaba a votar, con el voto en el bolsillo ¿me entendés?

Luego de los 18 años en que Cardoso ocupó su cargo ejecutivo, la victoria de Aquino en las elecciones significó el triunfo de una línea alternativa al anterior intendente. Lo cual generó una percepción positiva sobre el funcionamiento de la política local en una fracción importante de la población. Esto fue manifestado por los entrevistados como *un cambio* y se asocia con el reconocimiento de la población sobre su poder en la designación de los representantes locales. Sin embargo, los entrevistados reconocieron que durante la gestión de José Alberto Aquino también existieron mecanismos políticos de funcionamiento similares a los de la anterior gestión, tales como prácticas asociadas al clientelismo, mecanismos de coerción social y falta de transparencia e información en la gestión de gobierno, entre otros.<sup>80</sup>

El reconocimiento en los entrevistados de un descontento por la existencia de estas prácticas y la percepción de la posibilidad de generar un *cambio* habrían sido los pilares que permitieron que Roberto Vázquez accediera al puesto de intendente municipal. Entre los aspectos positivos de su candidatura, a diferencia de otros postulantes, Vázquez ha llevado adelante una carrera político partidaria en el ámbito municipal con escasa participación en la gestión de gobierno, lo cual lo excluiría de ser ubicado por la sociedad sancarleña dentro de la 'elite de gobierno local'. A su vez, contar con un título universitario le otorga un capital cultural valorado por la población del que carecían otros candidatos. Sin embargo, diversos entrevistados destacaron como un aspecto negativo de su imagen ser oriundo de la capital provincial, siendo identificado en algunos casos como alguien 'de afuera'.<sup>81</sup>

Respecto de la elecciones de 2007, la victoria de Vázquez se dio en un contexto de características particulares.<sup>82</sup> El resultado en el departamento de San Carlos en la

---

<sup>80</sup> Quienes hicieron referencia al ejercicio de mecanismos de coerción social y prácticas eleccionarias irregulares fueron informantes que no ejercían funciones en la gestión de gobierno municipal. Cabe destacar, en este sentido, que la mayoría de estos entrevistados no accedieron a que la entrevista sea grabada. Por este motivo, se omiten mayores especificaciones sobre su identidad.

<sup>81</sup> Sobre esta categoría se avanza en los capítulos 8 y 9, no se avanza aquí debido a que excede el objetivo de esta sección.

<sup>82</sup> Cabe aclarar que al no regir el sistema de boleta única en Argentina, Cristina Fernández de Kirchner pudo presentarse como candidata presidencial en la provincia de Salta en los dos partidos hasta entonces mayoritarios en la provincia: el partido Justicialista históricamente liderado por Romero y la alianza entre el Frente para la Victoria y el Partido Renovador Salteño, liderado por Urtubey. Alcanzando por esta

elección del gobernador fue del 61% de los votos para el partido justicialista, mientras que el partido por el cual se postulaba Vázquez (que presentaba como candidato a Urtubey) fue votado solo por 35% del padrón electoral local. En otros términos, en San Carlos ganó las elecciones para ser gobernador por la provincia quien se presentara en la línea opositora a Vázquez. Por el contrario, para la elección del intendente local, la Alianza del Partido Renovador – Frente para la Victoria obtuvo el 44% de los votos ante al 30% obtenido por el partido Justicialista.

Esto generó un quiebre en las victorias ininterrumpidas del justicialismo en la elección del intendente local, cuestionando así la estructura partidaria en su totalidad, construida a lo largo de más de 20 años.<sup>83</sup> Evidenció además que la población diferenció las candidaturas y optó por la que consideró mejor en los diferentes órdenes de gobierno. Esto mostraría el reconocimiento de la población local del derecho que otorga el sistema electoral respecto de la elección de los representantes indicando, en consecuencia, un crecimiento en la autonomía política popular. Además implicó el reconocimiento del poder que se disputa en las elecciones locales y las atribuciones que los electores tienen respecto de su asignación.

Para comprender algunas de las causas que justificaron este cambio electoral se analizan a continuación los mecanismos de control político que colaboraron en la legitimación del poder local durante los primeros 20 años de gobierno. Luego, y a partir de esto, se avanza sobre cómo la necesidad de cambiar este escenario fue comenzando a generar la búsqueda de una mayor autonomía local.

### *Los mecanismos de control y legitimación del poder político*

Diversos mecanismos de coerción social han sido aplicados por los gobernantes para legitimar su poder político en San Carlos. Entre estos se encontraron:

- El riesgo de perder la posición laboral por manifestar una posición crítica ante la gestión de gobierno local. Este tipo de mecanismo se asocia específicamente al

---

estrategia el 76% de los votos. Sin embargo, en la provincia, Urtubey ganó las elecciones con el 46% del electorado, frente al 45% obtenido por el partido Justicialista que presentaba como candidato a Walter Wayar quien fuere vicegobernador durante toda la gestión de Juan Carlos Romero.

<sup>83</sup> En el próximo acápite se avanza sobre los mecanismos de coerción utilizados por algunos gobernantes para consolidar su poder en el municipio.

personal municipal que se encuentra empleado por contrato o que desempeña tareas en el marco de algún programa de promoción social ejecutado por el gobierno. Debido a la precariedad de estas formas laborales, su aplicación habilita a los gobernantes a exigir 'lealtad' a quienes se han beneficiado por ellas. En San Carlos particularmente su importancia es significativa debido a la incidencia del empleo público en la economía local (ver cuadro 12).

- Desatención a solicitudes realizadas al municipio manifestando explícitamente que la causa de un trato marginal es la oposición al gobierno.
- Desaires en la cotidianeidad local (como por ejemplo 'la quita del saludo') por mantener contacto público con individuos opositores a gobierno.
- La utilización de comentarios informales a terceras personas para vehicular amenazas frente a la posibilidad de realización de acciones que pudiesen afectar los intereses individuales de los gobernantes. Un hecho que ejemplifica las características que adquirió este mecanismo fue su utilización para limitar la participación de productores en una manifestación popular, ocurrida en 2006, en reclamo de la mejora del precio del pimiento para pimentón. Al respecto, un técnico de un programa de desarrollo rural local mencionaba en una entrevista:<sup>84</sup> "Acá es fácil, vos haces correr la bolilla de que el intendente no quiere que vayan a la manifestación y los que son contratados o reciben un bolsón entonces no van. Porque ya está el temor, 'el intendente dijo que no vayan', quizá iban dos o tres nomás con esa directiva, ya está. Entonces, pasó eso, no hemos tenido apoyo del municipio." (Julio de 2007)

Estos (y otros) mecanismos de control social habrían generado temor en la población a sanciones y/o represalias. Su aplicación condicionaba las instancias de control, llegando incluso a reducir al máximo la exposición pública de las personas que no estaban de acuerdo con el accionar del intendente. Estos ejemplos, a su vez, potenciaban la efectividad de los dispositivos de coerción social implementados.

La aplicación de este tipo de mecanismos se consolidó porque durante un largo período (desde 1956 hasta 1983) el intendente era designado por el gobernador y no existían canales formales que habilitaran la participación y el control social de los gobernantes locales. Particularmente durante los gobiernos de facto, las críticas al gobierno se

---

<sup>84</sup> Se avanza sobre las características y consecuencias de esta manifestación en el capítulo 8.

consideraban como acciones contrarias a los intereses de una sociedad supuestamente orgánica y las penalizaciones por estas acciones no se guiaban, en la mayoría de los casos, por los derechos ciudadanos. Posteriormente, y desde la recuperación democrática (1983), durante los siguientes 18 años dominaron formas autoritarias en las que los mecanismos de coerción social mencionados se expresaron pese a que no eran legitimados por el Estado como estructura de dominación.

Finalmente, la efectividad en la aplicación de los mecanismos de control e incluso las características que adquieren los procesos de cambio, están condicionadas por ser un municipio con un reducido número de habitantes. Pues al ser la cantidad de personas escasa y, además, estar presentes lazos familiares y sociales entre todos los habitantes del territorio, la cohesión social y el clientelismo cobran mayor efectividad en evitar la participación organizada de la población. Al respecto, uno de los entrevistados menciona:

Son pueblos chicos donde el que hace política conoce familia por familia y los aprieta de alguna forma, [por ejemplo]: con el plan, con el bolsón, con el puesto de trabajo en la municipalidad, o sea son presiones muy fuertes que hacen [...] Realmente, hay mucha persecución, si no estas de lado de ellos te castigan [refiriéndose al oficialismo local]. Como decirte, sos empleado municipal no has ido a la reunión política y te mandan a recoger la basura te mandan a trabajar lejos a otros parajes... [la situación] es bastante jodida. (Agosto de 2007)

Los mecanismos de coerción social aplicados históricamente han logrado debilitar los dispositivos de control de gobierno propios del sistema democrático vigente desde 1983. Y además, condicionaron las características de la participación en las diferentes expresiones de gobierno. Pese a esto, el miedo establecido actuó como uno de los principales aspectos conducentes hacia la necesidad de un cambio.

### ***El cambio como instancia y proceso***

Con la salida de Cardoso del gobierno municipal en el año 2003 se habría comenzado a reconocer un *cambio* y con éste el poder que los pobladores locales ejercen a través del voto en la designación de sus representantes. A su vez, se relacionó este *cambio* con cuestiones que exceden lo vinculado a las elecciones pero involucran la política y el

Estado, como por ejemplo libertad, igualdad y autonomía. Lo ocurrido en las elecciones se conectó con un proceso y no con un hito en la historia local.

Todas estas cuestiones emergen en los entrevistados, inicialmente, como parte de un análisis más profundo sobre las dimensiones del cambio producido y son parte también del proceso al que ellos hacen referencia. Por ejemplo, respecto de esto, un directivo del colegio secundario de San Carlos mencionó en una entrevista realizada en julio de 2007 que:

en cuanto a lo político, San Carlos esta logrando algunos *cambios*, no son cambios radicales como para alcanzar lo que uno quisiera de libertad y de todas esas cosas. Pero, el cambio es paulatino. En lo social, el contexto de pobreza sigue. El contexto de dependencia sigue...

El aumento de la libertad se relaciona con que la elección de los representantes locales generó en la población la percepción de que el escenario político local puede ser modificado por ellos. Esto implica un aumento en el poder que los pobladores reconocen sobre sus representantes.

Ante el reconocimiento de este nuevo escenario, algunos gobernantes lo consideraron una amenaza al lugar de poder que legitima su accionar. El gobierno de Aquino, utilizó entonces como estrategia evitar ámbitos que fomenten instancias de participación en su gestión. Las características de este nuevo contexto, fueron sintetizadas por uno de los entrevistados al mencionar que:

[...] yo pienso que se dio un paso, no se si grande o pequeño, hacia un cambio, pero seguimos con viejos vicios, [... El intendente] toma él las decisiones y listo, eso es parte de los viejos vicios, las cosas, van a cambiar en tanto y en cuanto uno le de seguridad al gobierno que está gestionando, si vos le das participación a la gente es como que vos estás delegando poder, que te estás desprendiendo, que estás saliendo, y eso hace que por ahí de cierta inseguridad (Mayo de 2005)

Las instancias de participación identificadas luego de las elecciones mencionadas fueron solapadas en el transcurso de la gestión de Aquino por el reconocimiento de mecanismos políticos de funcionamiento similares a los de la anterior gestión, tales como prácticas asociadas al clientelismo, mecanismos de coerción social y falta de transparencia e información en la gestión de gobierno, entre otros. Quienes hicieron referencia este tipo de hechos fueron informantes que no ejercían funciones en la gestión de gobierno municipal y además la mayoría de estos entrevistados no

permitieron ser grabados. Justamente, como lo expresa uno de los entrevistados, esta situación fue “el miedo a que si no cumplís con lo que él [refiriéndose al intendente] dice o con lo que él piensa podes perder el cargo” (Mayo de 2005).

El reconocimiento de un descontento social por la existencia de estas prácticas y la percepción generalizada sobre la posibilidad de generar un *cambio* habrían sido los pilares que le permitieron a Roberto Vázquez acceder al puesto de intendente municipal en las elecciones de 2007. En una entrevista realizada en 2008 a un técnico de los PDR refiriéndose al descontento que impulsó la salida de Aquino del gobierno, sintetizó el escenario mencionado que:

El peronismo fue fuerte acá. Pero era como un momento en que la gente se cansó de una operatoria [...] Muchos errores, equivocaciones. Y la gente quería un cambio, y lo que había de cambio era Vázquez. [...] Podría haber habido otras alternativas... pero lo que había para elegir, era él. (Septiembre de 2008)<sup>85</sup>

El ‘cambio’ percibido inicialmente por la población de San Carlos se observó en los resultados de las elecciones, donde los ciudadanos a través de su voto cuestionaron el modelo de gestión implementado inicialmente por Cardoso y luego por Aquino. En este sentido, si bien el grado de participación de la sociedad está asociado a su accionar en las elecciones, y no en instancias de participación más directa en el municipio o en otros ámbitos, se presentaría como una primera reacción al manejo de voluntades vigente. Esta manifestación de la población, estaría anunciando la toma de conciencia sobre las formas de operar del poder político y un consecuente proceso de fortalecimiento de los actores locales abriendo el camino hacia cambios en las relaciones de poder.

## **Dimensión fiscal**

Los aspectos administrativos para el manejo de los fondos municipales en la provincia de Salta se encuentran regulados por normativas de orden fundamentalmente provincial.<sup>86</sup> Cobran importancia las normativas locales solo en el caso de los

---

<sup>85</sup> Cabe destacar que el entrevistado al utilizar el término “peronismo” se refiere a los representantes anteriormente a cargo del ejecutivo local y no al justicialismo/peronismo como partido político.

<sup>86</sup> Las normativas que abordan estos temas, son: i) Constitución de la Provincia de Salta, ii) Ley Nacional N° 24.557/00 de riesgos de trabajo; iii) Leyes provinciales: N° 1.349/51, Orgánica de Municipalidades; N° 5.348/78 de Procedimientos administrativos, N° 6.068/83, Estatuto del Empleado Municipal, N° 6.838/96, Sistema de Contrataciones de la Provincia de Salta; N° 7.070/99, de Protección del Medio

municipios que han redactado y aprobado su carta orgánica.<sup>87</sup> El resto de las jurisdicciones se rige por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.349/51, que en términos generales, presenta prescripciones del mismo tenor que las Cartas Orgánicas: rendición de cuentas del Ejecutivo Municipal a los Concejos Deliberantes. Y en el caso de Comisiones Municipales la rendición se efectúa al Ejecutivo Provincial (Art. 88 y 89) y más precisamente a la AGPS. (Rebuffi, 2008: 10).

La información sobre el manejo de los fondos públicos fue gestionada en reiteradas oportunidades, de diferente manera (formal -con notas-, telefónicamente, personalmente, etc.) y a diversos organismos nacionales (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias) provinciales (Dirección de Estadísticas y la Dirección General de Presupuesto) y locales (dependencias legislativas y ejecutivas locales). Pese a la insistencia solo se obtuvieron expresiones referidas a la dificultad existente para su provisión, como por ejemplo: 'por la ausencia de mecanismos concentradores' o 'la disponibilidad de éstos'. Lattes (2003: 78) afirma al respecto que: "En general los gobiernos municipales [en Argentina] no producen información para la comunidad y no se preocupan por hacer más transparente el funcionamiento de su organización".

Pese a lo anterior, la existencia de un informe definitivo sobre el estado de las cuentas en el municipio de San Carlos elaborado por la AGPS para el período 2000-2001 junto con cierta información recopilada en el municipio permitió contar con documentación sobre el estado fiscal municipal. Debido al carácter documental de este informe es pertinente aclarar que la auditoría fue realizada en el 2006, pero respecto del período 2000-2001, estando a cargo del ejecutivo municipal José Alberto Aquino (2001-2007) y habiendo terminado su mandato como senador el anterior intendente Cardoso (1983-2001, como intendente; 2001-2005 como senador provincial). Si bien no se descarta la relación entre la desvinculación política de Cardoso y la realización de la auditoría en el municipio, en el informe se mencionan también irregularidades existentes en el gobierno de Aquino (en muchos casos de igual tenor). Además, ambas

---

Ambiente de la Provincia de Salta; iv) Decreto Ley N° 705/57, de Contabilidad de la Provincia de Salta y las resoluciones emanadas desde el gobierno municipal a tal efecto (Auditoría General de la Provincia de Salta, 2008)

<sup>87</sup> De los 59 Municipios salteños, 14 han dictado su propia Carta Orgánica Municipal. Cabe recordar que de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades solo en los municipios de primera categoría (con más de 10.000 habitantes) puede elaborarse la Carta Orgánica Municipal y el resto se rige por la Ley de Municipalidades.



gestiones municipales ocurrieron durante el período en que Juan C. Romero fue gobernador provincial, por lo que se descartaría una asociación con la política provincial como aspecto conducente.

Antes de avanzar sobre las particularidades del caso, cabe destacar que la AGPS carece de los recursos (económicos, humanos y de infraestructura) para llevar adelante eficazmente el control de todas las dependencias de las cuales se ocupa, porque además de controlar las cuentas de las Comisiones Municipales tiene a su cargo la auditoría del ejecutivo provincial (Rebuffi, 2008: 10). Pese a esto, se han realizado varios análisis en los ámbitos locales. En un ejercicio de síntesis sobre las principales conclusiones alcanzadas en estos informes, Rebuffi (2008: 12) señala que (independientemente del tamaño, recursos y población) en las municipalidades salteñas las situaciones son: i) falta de cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a registros y los sistemas contables; ii) exposición inadecuada de las cifras de recursos y gastos; iii) irregularidades en la aprobación de las ordenanzas presupuestarias; iv) bajo grado de cumplimiento de la normativa vigente; v) control interno informal e insuficiente; vi) falta de registro de las modificaciones presupuestarias; y vii) falta de información respecto del estado de bienes y deudas.

La autora concluye en que de acuerdo a los resultados generales de las auditorías realizadas en varios de los municipios de la provincia, “el ámbito Municipal es un área de elevado riesgo para la gestión de los fondos públicos” (*ibíd.*).

### ***La gestión de los recursos públicos del municipio***

Al igual que el resto de los municipios salteños, la administración de San Carlos debe presentar ante la AGPS la cuenta general del ejercicio antes del 30 de junio de cada año. Este trámite no se habría realizado con anterioridad al 2003 y, posteriormente, no fueron respetados los plazos estipulados por la ley para su presentación (AGPS, 2006). En otros términos, hasta el año 2003 no se habían realizado ante la provincia las rendiciones de cuentas municipales o fueron presentadas irregularmente.

Las causas que originan este tipo de escenarios, en la administración municipal en general y en San Carlos en particular, se asocian a los requerimientos necesarios para

implementar los mecanismos de control económico-financiero municipal. Precisamente, las capacidades ligadas al control de los recursos municipales requieren de:

- Capacidad de gestión de funcionarios y empleados administrativos en temas afines a: formulación de presupuestos públicos, gestión y administración financiera de obras públicas, generación y gestión de información económica y contable interna, mecanismos de control, etc.
- Instancias de capacitación y actualización, por ejemplo, sobre los avances y modificaciones en las normativas, respecto de los mecanismos de administración de los fondos públicos, manejo y administración de información, etc.
- Disponibilidad de insumos y tecnología adecuada a la realización de las tareas de gestión. Específicamente, este tipo de infraestructura se relaciona con las posibilidades de acción incluidas en el punto anterior e incluye: infraestructura informática (hardware y software), sistemas de archivo y recolección de información, instituciones de consulta y referencia provincial y/o nacional, etc.
- Auditorías (internas y externas) regulares y sistemáticas que permitan controlar irregularidades y ajustar falencias en la administración de los fondos públicos locales.

El escenario descrito en el informe de la AGPS comienza mencionando la ausencia en el cumplimiento de los plazos para la rendición de la utilización de los fondos públicos municipales, casi en su totalidad. Posteriormente se desarrolla un amplio y detallado listado de falencias en el sistema y de irregularidades en la administración, entre las cuales se destacan:

- i) *La casi total inexistencia de información fiscal en el municipio*, el informe es contundente en este aspecto al mencionar que “el sistema contable no se encontraba disponible”. Este escenario, impide la realización de cualquier tipo de análisis y estaría implicando un desconocimiento absoluto de normas básicas de gestión por parte de los ejecutivos locales y de los funcionarios del municipio. Por otra parte, cobra aún mayor gravedad, al considerar que esto restringe considerablemente el control del accionar político por parte de la población, pues no se sabe (ni se tiene registro) del manejo de los fondos municipales.

- ii) *El control interno municipal, se define como “Informal e Insuficiente” (ibid.: folio 330). Según se explica se alcanza esta conclusión luego de entrevistar a los principales referentes locales responsables de la realización de esta tarea.*<sup>88</sup>
- iii) *La gestión de los recursos destinados a la realización de obras públicas ejecutadas por el gobierno municipal muestran variadas irregularidades y de diverso índole (planificación, administrativas, control, etc.).*<sup>89</sup>
- iv) *La elaboración de los presupuestos locales siguen en general los lineamientos de una actividad netamente administrativa carente de criterios económicos para su elaboración. Al referirse a este aspecto, se destaca que los presupuestos municipales no están formulados sobre la base de programas de acción local, por lo que se confeccionan sin objetivos generales o específicos a seguir. A su vez, se afirma que las estimaciones de los gastos presupuestados se elaboran desconociendo los costos reales de cada actividad (AGPS, 2006: folio 342). Sobre la base de estas afirmaciones se define la irregularidad de los presupuestos locales.*

Este escenario sería el resultante de otras características mencionadas en el informe y observadas en campo.

Los funcionarios locales ocupados en la realización de estas tareas, al igual que los gobernantes que se han sucedido, desconocían los métodos formales y carecían de conocimientos necesarios para implementar los procedimientos que implican una adecuada gestión y administración de los recursos. Por otra parte, se carecía de instancias de intercambio con otras administraciones municipales, por ejemplo del

---

<sup>88</sup> Fueron entrevistados en el informe de Auditoría: *Intendente Municipal*: Sr. José Alberto Aquino; *Secretario de Gobierno y Obras Públicas*: Sr. Eduardo F. Figueroa; *Tesorero*: Sr. Carlos Mauricio Nieva; *A cargo de la Receptoría Fiscal*: Sr. Ricardo Ariel Gonza; *Jefa de Dpto. de Personal*: Lucy del Carmen Castro.

<sup>89</sup> En el informe se presenta información parcial sobre el análisis de las obras, en otros términos, éste tiene una perspectiva contable y por lo tanto no profundiza sobre las condiciones en las que fueron entregados los fondos. Así por ejemplo, se muestra que para la culminación del canal de riego Calchaquí fueron entregados \$ 50.400, y que esta obra debería haber estado terminada en 1997, pese a esto al año 2000 solo se había avanzado un 30% en su concreción. Situaciones de similares características son mencionadas para el resto de las obras, sin embargo no se profundiza en la auditoría, por ejemplo, sobre la factibilidad de los proyectos presentados, instancias de seguimiento, tiempo transcurrido entre la solicitud de fondos y su entrega, etc. Otorgando total responsabilidad a los integrantes del gobierno municipal. Más precisamente, el otorgamiento del financiamiento, implica también instancias de control desde otros órdenes de gobierno (provincial y nacional). Por lo que las causas que han generado el incumplimiento de las obras solicitadas no solo recaería en el mal manejo o desconocimiento de los ejecutores locales, porque las instancias de evaluación y control provincial también tienen responsabilidad al respecto dado que permitieron que se llegara a esta situación.

departamento, para la definición de estándares de gestión. Tampoco se ha identificado en la provincia la oferta de capacitaciones para puestos administrativos municipales en la administración pública.

En el informe de auditoría se reconoce la ausencia de herramientas de control interno y de hasta un mecanismo adecuado de gestión y administración formal de los recursos (AGPS, 2006: folio 330). A los efectos de ejemplificar la ausencia de instancias de control, se menciona que el puesto de tesorero y tenedor de libros era desempeñado por la misma persona, cuando en los sistemas administrativos estas actividades implican, lógicamente, ser desarrollados por distintas personas dado que un puesto es el encargado de observar el accionar del otro (*ibid.*).

Se carecía de la infraestructura mínima necesaria para la administración económica y contable del municipio (como por ejemplo computadoras de escritorio adecuadas para la administración, software, oficinas, conexión a internet, etc.).

Si bien se han identificado irregularidades en la administración de los fondos públicos locales, tampoco existe una estructura estatal con la suficiente autoridad para modificarlas. La administración y el manejo de los recursos municipales queda totalmente en manos de los funcionarios locales sin entidades o estructuras gubernamentales en el orden nacional y/o provincial que se ocupen de controlar sistemáticamente la administración municipal (salvo la AGPS con las limitaciones estructurales mencionadas anteriormente). Entonces, lo normal en la gestión de los recursos públicos locales en San Carlos ha sido la ausencia de acciones desde el orden provincial y nacional tendientes al logro de una mayor transparencia en el manejo de los fondos.

En síntesis, considerando el escenario en el que se ha desarrollado la dimensión política de la descentralización (tanto en el orden provincial como local) el manejo descontrolado de los fondos públicos ha facilitado la consolidación del poder político local durante las primeras décadas de la democracia. Esto ha sido posible por la ausencia de políticas provinciales y nacionales tendientes a revertir la situación y a la conveniencia para la consolidación del poder político tanto provincial como municipal.

## **Dimensión funcional**

La dimensión funcional de la descentralización en la provincia estuvo focalizada en la adaptación local a las políticas nacionales de transferencia en los sistemas de salud y educación. Continuando con el análisis de las expresiones municipales de este proceso nos centraremos en el funcionamiento del sistema de salud y educación en San Carlos.

Antes de comenzar con el análisis de cada uno de los procesos, cabe destacar que una vez transferido el sistema de salud y educación, éstos quedaron total y formalmente en la jurisdicción del Estado provincial. Los gobiernos municipales continuaron desempeñando las tareas que (respecto de estas cuestiones) venían realizando aunque en un contexto político-administrativo distinto que, como se desarrolla a continuación, modificó el funcionamiento de los servicios pero principalmente colaboró en la consolidación del poder político provincial y local.

### ***El sistema de salud***

El departamento de San Carlos cuenta con 2 hospitales, ubicados en las localidades de Angastaco y San Carlos, con 10 y 9 camas respectivamente. Además de estos nosocomios, la estructura del sistema de Salud departamental esta compuesta también por 13 puestos de salud que realizan atención ambulatoria y medicina preventiva. Los Hospitales, además de estos servicios, tienen capacidad de internación y particularmente el de San Carlos cuenta con equipamiento para la realización de ciertos diagnósticos. No existe en el departamento estructura para la atención de emergencias (Dirección de Estadísticas e Información en Salud, 2010).

De acuerdo a las normativas en vigencia, el cargo de director de los nosocomios es designado por el gobierno provincial, más específicamente por el Ministro de Salud y Educación de Salta.

El hospital de San Carlos es el mas importante del departamento por su estructura y porque se encuentra incluido en la red de servicios prestados por el hospital “Nuestra Señora del Milagro” de la localidad de Cafayate. Si bien en el municipio se brindan servicios de salud básicos (medicina clínica, vacunación, enfermería, etc.), otros son provistos por especialistas del hospital cabecera (psicología, nutrición, kinesiología,

etc.) a la vez que todas las derivaciones emergentes de San Carlos van directamente al hospital de Cafayate.

El mecanismo de funcionamiento en el sistema de salud local no ha sido modificado sustancialmente con la aparición del sistema de hospitales autogestionados. Por el contrario, la vinculación con el nosocomio de Cafayate ha permitido un aumento en las prestaciones de salud provistas a la población local.

Los fondos para el funcionamiento del sistema de salud municipal en su mayoría provienen del erario provincial. Sin embargo, el gobierno nacional aporta recursos condicionados para su funcionamiento mediante la ejecución de programas. Éstos, en su mayoría, llegan al hospital desde el Ministerio de Salud de la Nación generalmente con la intermediación de dependencias provinciales (ministerios, secretarías, etc.), es decir, sin involucrar al gobierno municipal. Así por ejemplo en San Carlos, al igual que en el resto de los municipios de la provincia, se implementan programas nacionales de aplicación municipal, tal es el caso del programa REMEDIAR.<sup>90</sup>

Los profesionales que desarrollan sus actividades en el hospital de San Carlos son en su mayoría procedentes de otras localidades (principalmente Cafayate) y ocupan sus cargos durante períodos que oscilan entre 2 y 4 años. Esta particularidad en el funcionamiento del sistema de salud, de acuerdo a referencias recuperadas en las entrevistas, limita las posibilidades de los profesionales que trabajan en el hospital de establecer vínculos con funcionarios locales e incluso con otras instituciones. Además, no son considerados por los pobladores locales como integrantes de la sociedad, o más precisamente, son reconocidos como personas que “no son del lugar”.<sup>91</sup> Al respecto, una entrevistada menciona que:

En el hospital hay gente de maestranza, enfermeros que son de acá, los que no son de acá son los doctores. Creo que vienen de Tucumán y de Salta pero viven acá. Son las personas que están asentadas acá pero no son de acá. (Julio de 2009)

Por lo antedicho, no existirían vínculos formales ni informales entre el municipio y el sistema de Salud. Sin embargo, la línea política del ejecutivo local (más precisamente

---

<sup>90</sup> REMEDIAR es un programa implementado desde el Ministerio de Salud de la Nación que provee de botiquines con medicamentos ambulatorios genéricos a los Centros de Atención Primaria en todo el ámbito nacional. Este programa es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y tiene por objetivo fortalecer el modelo de atención primaria y promover políticas de salud con gestión participativa.

<sup>91</sup> Se avanza sobre este tema en la última parte del capítulo 8.

del intendente) influencia la designación del director del hospital. Específicamente, la inconveniente continuidad en el escenario político local de un director del hospital, el intendente informalmente 'sugiere' ante el gobernador la continuidad o no de quien fuera nombrado en ese cargo.

Las políticas de descentralización han generado entonces, dos procesos conjuntos y en parte contradictorios. Por una parte, se produjo una centralización funcional de las decisiones de salud en el orden provincial (mas precisamente, en el Ministerio a cargo de ésta área), ya que es allí donde se designa el director del nosocomio local sin mecanismos de consulta *formales* con el municipio. Por otra parte, la política local desempeña un rol (informalmente asignado) en la designación del director hospitalario local.

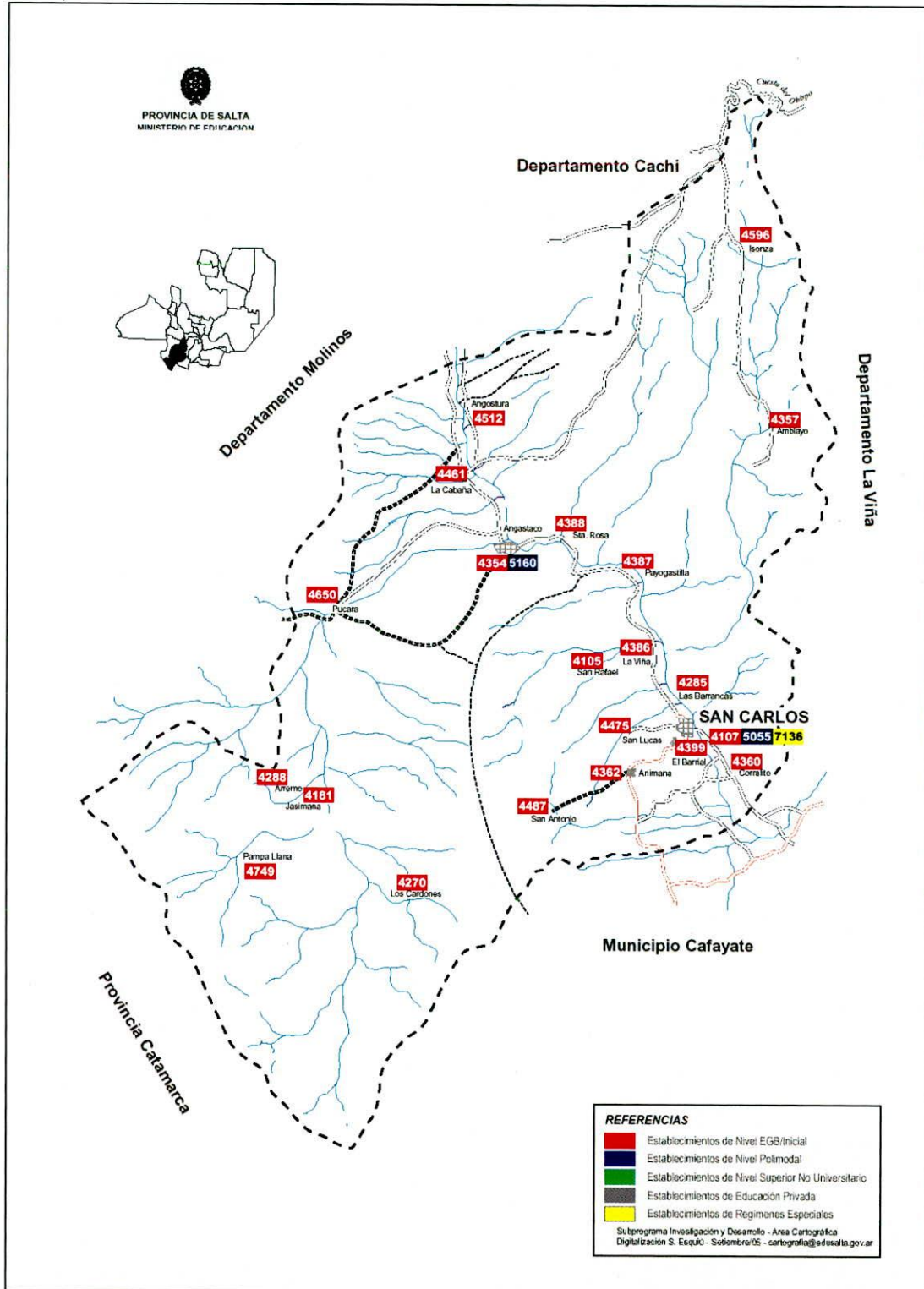
Entonces, en San Carlos, la consolidación de la descentralización política subsume los efectos de la centralización funcional en el orden provincial. En otros términos, la política local traduce la descentralización funcional (en el ámbito de la salud pública y por fuera de los aspectos formales) desde la provincia al ámbito local. Esta situación aumenta el poder del intendente y consolida el del gobernador en el territorio. Porque por un lado aumenta la influencia del intendente en la definición de las instituciones públicas locales y, por el otro, mantiene centralizado en el gobernador la decisión sobre uno de los cargos directivos más importantes en los ámbitos locales de la provincia.

### *El sistema educativo*

El sistema de educación en la provincia de Salta depende del gobierno provincial, tanto en los aspectos económicos como administrativos.

En el departamento de San Carlos se localizan 21 establecimientos de nivel EGB/inicial, 2 de nivel polimodal y 1 de régimen especial (ver mapa 4). En los municipios de Angastaco y San Carlos hay 9 escuelas de Educación General Básica (EGB), y una de polimodal, mientras que Animaná solo cuenta con 3 establecimientos del primer grupo. La única escuela especial del departamento está en la localidad de San Carlos.

**Mapa 4:** Localización de establecimientos educativos, departamento de San Carlos, 2007.



Fuente: Programa de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación de la provincia de Salta, 2007.

La totalidad de los establecimientos educativos del departamento están en zonas rural-dispersas esto implica ventajas y desventajas. Entre las primeras, cabe destacar, la



existencia de mejores ingresos salariales para los docentes que desempeñan sus tareas en estos lugares por las dificultades de acceso a las escuelas y la casi inexistencia de sistemas burocráticos internos, entre otras.

Entre las desventajas suele ser habitual la ausencia de infraestructura básica (aulas, baños adecuados, instalaciones de luz y gas, etc.), la falta de atención desde los órganos ministeriales en la órbita provincial y la carencia endémica de recursos para el funcionamiento adecuado de la institución (insumos de limpieza, material didáctico, etc.). La superación de las desventajas se logra con la obtención de recursos económicos, administrados por cooperadoras escolares, para lo cual la comunidad educativa en su conjunto desarrolla actividades. En relación a este aspecto, y a título de ejemplo, el director del establecimiento de EGB de la localidad afirma que:

Siempre el colegio tiene que auto generar recursos, el Estado brinda mínimamente lo que puede brindar. [Por ejemplo] En cuestión de lo que es insumos de limpieza, nos da una partida que por lo general nos dura hasta septiembre [...] Si bien la educación es gratuita y no se debe cobrar inscripción, todos los colegios subsisten porque se paga una inscripción que supuestamente es una contribución a la cooperadora, nadie exige que se pague, o sea, en los papeles no exigimos, sí es gratuita, pero cuando van a inscribirse la gente colabora. (Abril de 2005)

La situación presupuestaria se torna aun más compleja en los establecimientos de educación polimodal ya que debido a las características de la zona, las orientaciones más buscadas suelen estar dirigidas hacia las actividades agropecuarias. Contar con las herramientas pedagógicas adecuadas para la enseñanza de esta especialidad supone tener una serie de recursos entre los que se encuentran: tierra, herramientas de trabajo, insumos para el desarrollo de actividades prácticas (semillas, combustible, etc.), infraestructura mínima (agua, alambrados, etc.). Por las dificultades para afrontar estas carencias la búsqueda constante de recursos suele distraer al equipo docente y al alumnado de sus actividades educativas. Como por ejemplo en la organización de peñas folclóricas, rifas a beneficio del establecimiento, entre otros eventos que tienen por finalidad recaudar fondos.

El personal docente en su totalidad es designado por el Ministerio de Educación provincial. Para la elección de los cargos, y de acuerdo con un mecanismo de evaluación provincial, se califican antecedentes tales como antigüedad en la docencia, títulos obtenidos y lugar de residencia, entre otros. No existe, formalmente, injerencia

del gobierno local en la asignación de cargos o en la definición curricular, centralizando la totalidad de las decisiones sobre el sistema educativo en el gobierno provincial.

Informalmente, sin embargo, los directivos y docentes en el ámbito local están influenciados por la política local en lo que respecta al desempeño de sus actividades, su designación y la continuidad en el cargo.

Particularmente sobre su desempeño, un directivo de uno de los colegios de San Carlos aclara:

el colegio es una unidad educativa que depende del ministerio de educación de la provincia [pero] nuestra relación con el municipio es diaria. [Existe una] programación de actividades en conjunto y la solicitud de algunas cosas necesarias para la institución. Lo que pasa es que todo depende de la relación política o de la relación social que las distintas direcciones tengan con el intendente. (Abril de 2005)

El ejercicio de las actividades se vincula, a su vez, con la continuidad en el cargo. Por ejemplo, todos los directivos del colegio secundario que no están alienados políticamente con el gobierno local han renunciado por cuestiones políticas. Las estrategias utilizadas para el logro de este cometido son las mismas que fueron mencionadas en la dimensión política, estas fueron: desatención del gobierno municipal a los pedidos realizados por los directivos (siendo atendidos cuando igual solicitud es realizada por otro integrante de la comunidad educativa); muestras públicas de enemistad (como la falta del saludo y comentarios personales negativos); y otras prácticas del mismo estilo. Precisamente, un entrevistado refiriéndose a la relación entre el gobierno local y la dirección del colegio menciona:

Las relaciones siempre fueron de acuerdo al tipo de director que hubo en el colegio, si el director era consecuente con el gobierno la relación era buena, si no era consecuente no era muy buena la relación. (Mayo de 2005)

Y aludiendo al caso específico de un director relata:

No fue muy buena la relación [entre el intendente y el director] y bueno [éste] no recibía mucho para el colegio, entonces tiene que renunciar y eligen una directora que era totalmente de la línea de él [refiriéndose al intendente], es mas era la esposa de su secretario privado. (Mayo de 2005)

Para evitar este tipo de manejos los docentes intentan mantener una posición política ecléctica (al menos públicamente). Para ejemplificar este tipo de situaciones y

refiriéndose a la disputa política local entre Cardoso y Aquino, quien fuere director del colegio polimodal en abril de 2005, menciona:

acá [por el municipio de San Carlos] hay una interna, digamos política en el pueblo, entre el grupo del senador por un lado, y del grupo del intendente por el otro, si bien pertenecen al mismo partido, el director [refiriéndose al puesto ocupado por él] a veces tiene que gambetear, o andar de un lado para el otro y si estuvo conversando con uno, ya tiene la desatención del otro...

Esto se debe también a que la intervención en la designación de los cargos jerárquicos le corresponde directamente al Ministro de Educación provincial (habitualmente con el aval de otros funcionarios locales de igual línea política). Así por ejemplo, el director del colegio polimodal designado en 2006, accede a su cargo por el expreso pedido de referentes políticos locales. Más precisamente, afirma el director respecto de su designación al cargo que:

había gente que conocía [en el Ministerio de Educación] el trabajo que estaba haciendo [en el colegio...] y hubo una propuesta política también. Hubo una fuerte propuesta política [es decir...] fueron algunos políticos de San Carlos [...] a pedir mi nombramiento para el colegio (Agosto de 2007).

El sistema educativo descentralizado a la provincia concentró en ésta jurisdicción la totalidad de los aspectos administrativos. La importancia de esta institución en los ámbitos locales ha ido generando, junto con la conformación del poder político municipal, instancias informales de intervención. Éstas se han construido con el objetivo de consolidar el poder del gobierno local mostrando sus estrategias de coerción social y capacidad de influencia en la designación de las autoridades educativas locales. A su vez, al mantener la centralidad de las decisiones en la órbita provincial se consolida concomitantemente la presencia del gobierno provincial en el territorio.

## **Descentralización y poder en el municipio de San Carlos**

Existe una estrecha relación entre las tres dimensiones de la descentralización (política, fiscal y funcional) en el ámbito municipal. Tanto de manera formal, por ejemplo a través de las responsabilidades inherentes al ejecutivo local, como informal, mediante la injerencia de las autoridades locales en la designación de cargos en el sistema de salud y educación municipal. Consideramos que esta particularidad no es exclusiva del municipio analizado pues tiene más que ver con la lógica de funcionamiento de la

comunidad, y más específicamente con la dinámica de las relaciones de poder en el territorio. Precisamente, uno de los referentes provinciales consultados refiriéndose a los pobladores de los municipios rurales, menciona:

Saben que van a ir y van a entrar y salir con mas facilidad aquellos que trabajaron mas para poner en el poder a quien esta en el municipio y va a ser castigado aquel que no apoyó. Esta cuestión clientelar esta en una línea directa que no tiene que ver con procesos de descentralización. Porque los verdaderos procesos de descentralización debieran tener un presupuesto propio o por lo menos que la gente sepa cual es la cantidad de plata que puede contar un municipio y que posibilidad de cintura tiene ese municipio como para construir un andar propio que no tenga influencia sobre el gobierno provincial. Entonces el gobierno provincial sigue siendo el que va a premiar o castigar de acuerdo a si esta más cerca de mi línea política o no. (Agosto de 2007)

Centrándonos en el caso de San Carlos, consideramos que los aspectos relacionados a la dimensión política de la descentralización, o más precisamente con el poder político, desempeñan un rol preponderante. Tanto en lo referente a la construcción de éste poder en el municipio a partir de 1983 como de su fortalecimiento y consolidación provincial en el territorio.

Desde lo fiscal, la ausencia de control de los fondos públicos tanto desde el orden provincial (es decir de arriba hacia abajo) como desde la población y las instituciones locales (Concejo Deliberante, Concejo Consultivo, etc.) afecta la transparencia de la gestión municipal y le otorga un relativa impunidad en la posible discrecionalidad de su asignación. Dado que, la falta de conocimiento sobre su proyección y manejo impide la influencia activa y crítica de otros actores con posibilidades de intervenir en las acciones municipales.

En esta línea de razonamiento, la ausencia de medidas provinciales o nacionales tendientes a modificar la situación del municipio indicaría que su persistencia resulta conveniente a intereses de órdenes superiores de gobierno. Entonces, la descentralización (en el marco de las reformas del Estado) contribuyó a la construcción de una nueva estrategia de dominación. En ésta, el fortalecimiento del poder político local y su injerencia en las relaciones de poder, quedan evidenciadas, por ejemplo, en la designación de los cargos jerárquicos en salud y educación, en el manejo de los fondos públicos y en las estrategias electorales aplicadas. Todo esto, fortaleció la influencia provincial y consolidó su presencia en el territorio a través de la conformación de poder político local en torno al gobierno municipal. En este sentido, el referente anteriormente

citado refiriéndose a las políticas de descentralización afirma que éstas corresponden a un “proceso de control que realmente al gobierno provincial le resulta muy bien”.

Como contrapartida al proceso de fortalecimiento del poder político, su reconocimiento por parte de la sociedad a través de los resultados electorales daría indicios de un aumento en la autonomía de los pobladores. El particular hecho eleccionario y el reconocimiento del cambio como un proceso podrían considerarse el inicio de una lenta modificación en las estructuras de poder local alineadas hacia un cuestionamiento en la acumulación de poder político y económico.

Desde una perspectiva histórica, la continuidad de los procesos comenzados en 1983 con la vuelta a la democracia y la transformación política local en las elecciones de 2003 indicarían una tendencia hacia una visión más crítica de los sistemas de gobierno. El letargo en la sucesión de los cambios estaría fundado en que desde la conformación histórica de San Carlos se reconoce la existencia de actores concentradores de poder (como por ejemplo los hacendados) y de relaciones de dominación considerablemente arraigadas. Esto continuó con la designación de los gobernantes locales hasta 1983 en contextos donde muchas veces los derechos civiles estaban en segundo plano, tal es el caso de los gobiernos militares. Finalmente, con la vuelta al sistema democrático y luego de más de 20 años de acciones políticas orientadas al manejo de voluntades comienza a reconocerse la posibilidad de accionar en pos de mayor libertad e igualdad. Hasta tanto, transcurrieron más de doscientos años de dominación.

Por lo presentado y analizado hasta aquí, poco se puede argumentar aún sobre la magnitud de tal proceso de cambio y menos sobre el rumbo que asumirá en el futuro. El fortalecimiento del poder político como estrategia de dominación del Estado pareciera contradecirse con las instancias de participación que en muchos casos son propuestas desde éste mismo ámbito. Tal es el caso, de los programas de desarrollo, las políticas participativas, la incorporación a la estructura estadual de las ONG, etc. Lógicamente, de este razonamiento surge interrogarnos sobre las estrategias implementadas desde el Estado para condicionar las formas de participación y más precisamente, sobre el rol desempeñado por quienes se identifican en los “espacios” existentes entre el Estado y la sociedad civil, más precisamente los mediadores. Dado que, como menciona Manzanal (2007: 47) al analizar en profundidad las características de los procesos participativos en los programas de desarrollo rural:

[...] es conociendo y explicando las razones que llevan a la desigualdad social, comprendiendo la conformación del poder hegemónico, sus expresiones materiales y simbólicas, como se puede diseñar las verdaderas estrategias que permitan organizar las rebeldías, las resistencias y las luchas al orden dominante y a favor de la autonomía de estos sectores que, supuestamente, se busca 'empoderar'. Pero claro esto más bien resulta paradójico, porque no puede esperarse que el mismo 'poder' genere los mecanismos que llevarían a su autodestrucción (en tanto no olvidemos que quienes promueven estos modelos de desarrollo son los organismos internacionales de financiamiento mediados por los estados nacionales y provinciales y sus referentes intelectuales).

Al respecto y como corolario final de este capítulo, un pequeño productor rural pobre de San Carlos expresa su visión de la situación política local en el contexto provincial meses después de las elecciones de 2007. El entrevistado destaca la complicidad (implícita o explícita) con que cuenta el poder al mencionar que:

tiene el arrastre de todos los políticos, [por esto] el más grande lo arrastra al más chico, todos van para el mismo lado. Y si no, vea usted la calidad de vida que nosotros tenemos hoy. Hoy estamos, digamos, abandonados a nuestra suerte. Aunque todavía no se me ha ido la esperanza de que [...] realmente podamos ser interpretados alguna vez. No pierdo las esperanzas de que en el balance final... (Septiembre de 2008).

SECCIÓN CUARTA. Descentralización  
*en* el Territorio de la cuenca del  
Calchaquí

## **Capítulo 6. El conflicto por el agua de riego y la descentralización**

### **Introducción**

Las políticas de descentralización fueron aplicadas desde el gobierno nacional hacia los ordenes subnacionales. Estas medidas generaron transformaciones territoriales vinculadas principalmente con el poder provincial y también con aspectos políticos en las jurisdicciones de tercer orden o municipios. En los capítulos anteriores se abordaron las particularidades que adquirió este tipo de descentralización en la provincia de Salta (capítulo 4) y en el municipio de San Carlos (capítulo 5).

Pero la descentralización fue una medida de política también implementada por los gobiernos provinciales en el marco de su autonomía. Estas acciones han generado transformaciones en el territorio provincial aunque, en algunos casos, de distinto índole a la descentralización operada desde los primeros órdenes de gobierno. Además de estas acciones, y en el marco de las políticas neoliberales, también fueron terciarizados servicios básicos y privatizadas empresas públicas, pero aquí nos centraremos solo en la descentralización del agua de riego provincial con la finalidad de profundizar en el análisis de la descentralización contribuyendo así al conocimiento de una faceta poco explorada de este proceso.

Con el objetivo de caracterizar las particularidades que adquirió el proceso de descentralización en un territorio de la provincia de Salta, se analiza el conflicto por el agua de riego entre dos grupos de productores: uno localizado río arriba y otro río abajo en la cuenca del Río Calchaquí en el departamento de San Carlos.

Para el análisis de la descentralización en el caso del sistema de riego, se optó por la elaboración de una periodización sobre las diferentes características que adquirió ese proceso en Salta desde la conformación del Estado. Para esto se identificaron variables clave que permiten definir los períodos en torno a la descentralización del agua de riego provincial.<sup>92</sup> Entre estas éstas se encontraron: i) política de gobierno, ii) presencia

---

<sup>92</sup> Las variables clave a las que se hace referencia tienen que ver con la técnica, que como fuere mencionado en el capítulo 1, es considerada a partir de la propuesta realizada por Santos (2006[1996]:



institucional del Estado iii) legislación específica, y iv) accionar de los usuarios del recurso. A partir de estas variables se definieron las instancias de 'continuidad' y 'ruptura' desde la conformación del Estado provincial (1821) identificando 4 períodos y dos subperíodos en la expresión territorial de la descentralización/centralización del recurso.<sup>93</sup>

La descripción de los períodos es abordada en dos escalas: provincial y local. Este abordaje permite identificar las particularidades que adquieren la técnica y las relaciones de poder en el territorio desde dos dimensiones de análisis, estableciendo a su vez las vinculaciones entre ambas.

El capítulo, además de esta introducción, cuenta con una parte en la que se presenta una caracterización del conflicto a partir de la presentación de información acerca de la histórica disputa entre los productores de la cuenca del río Calchaquí. Posteriormente, se observan los períodos de centralización/descentralización en la administración del agua, en la escala provincial y en la cuenca del Calchaquí (o escala local) a partir del conflicto entre los dos grupos de productores mencionados. En esta parte del trabajo, el análisis está centrado en la identificación de las relaciones de poder en el territorio y en las características que durante los '90 adquirió la descentralización. Finalmente, en las conclusiones, se sintetizan las consecuencias territoriales resultantes de este particular proceso de descentralización.

## **Caracterización del Conflicto**

El estudio de caso está centrado en un conflicto entre productores pequeños (integrantes del consorcio Calchaquí) y grandes (del consorcio Angostura-Las Juntas).<sup>94</sup>

---

16) quien al definirla "como un conjunto de medios instrumentales y sociales, con los cuales el hombre realiza su vida, produce y, al mismo tiempo, crea espacio". Su análisis permite analizar las características que adquirió la descentralización en el territorio porque ésta es "tiempo congelado y revela una historia" (Santos, 2006[1996]: 33)

<sup>93</sup> Versiones preliminares de esta periodización fueron publicadas en: Villarreal (2009) y Villarreal y Manzanal (2010).

<sup>94</sup> La conformación histórica del espacio, los aspectos socioeconómicos del departamento y la importancia del agua junto con la estructura agraria de los productores que integran ambos consorcios ha sido presentada en la última parte del capítulo tres. Allí se especifica, entre otras cosas, que mientras el consorcio de regantes Angostura-Las Juntas está integrado por cuatro productores con un promedio de más de 200 has. bajo riego cada uno, el consorcio Calchaquí cuenta con 148 productores con una superficie media bajo riego de 12 has.

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 (ver figura 1). Específicamente, los productores del Consorcio Angostura-Las Juntas se resisten a implementar “destomes”.<sup>95</sup> 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).<sup>96</sup>

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. 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.

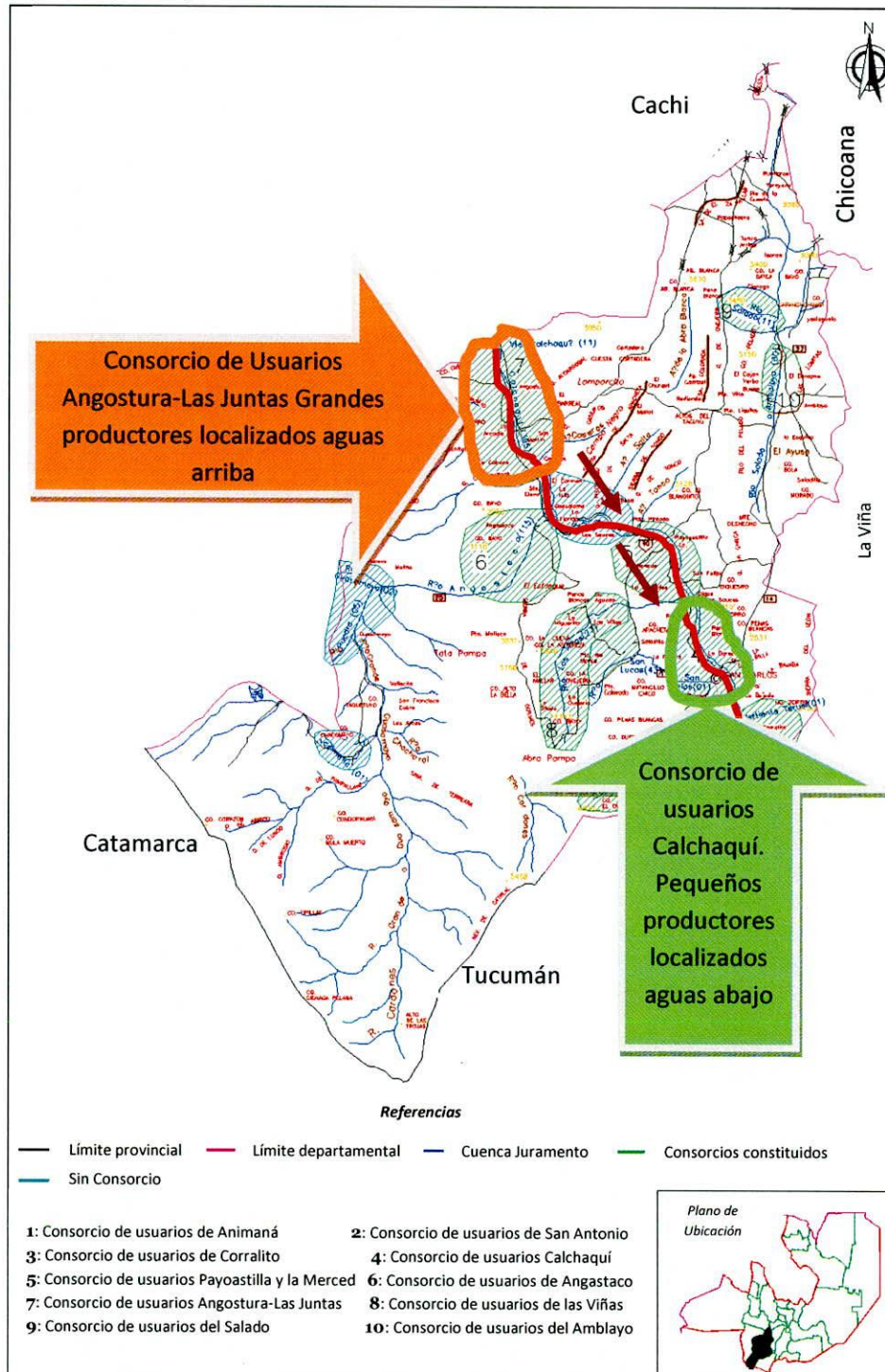
En el marco de este conflicto, que data de principios del siglo XX, el Estado Provincial ha intervenido de distintas formas, que iremos desarrollando en los próximos apartados.

---

<sup>95</sup> Como fuere mencionado en el capítulo tres al abordar el tema de “Las concesiones, los turnados y el sistema de distribución” el destome 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.

<sup>96</sup> Como fue previamente desarrollado en el ítem del capítulo tres referente a la importancia del agua, 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.

**Figura 1:** Esquema del conflicto por el agua del río Calchaquí en mapa hídrico del departamento de San Carlos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Recursos Hídricos, Provincia de Salta.

## **Período I (1840-1946): La descentralización originaria**

Este primer período está 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.

### ***Escala provincial***

Desde la primera Constitución Provincial (1821) y el posterior establecimiento de los departamentos y municipios (1840), el control y la administración del agua de riego estuvo a cargo de las jurisdicciones locales. En aquella etapa, dejarlo en manos de estas instancias del Estado significaba que el riego quedaría, en los hechos, bajo el control de los grandes finqueros, porque ellos continuaban ejerciendo, como lo hicieron históricamente, la dominación del territorio y sus recursos.<sup>97</sup> 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 el Reglamento de Irrigación del Departamento de Campo Santo. Esta normativa fue puesta en práctica en 1867 y estuvo en vigencia, por decreto y para toda la provincia, hasta 1884. En aquel año, se elaboró y promulgó el primer Código Rural Provincial, el cual incorporó los aspectos relacionados con la administración del agua. Con la promulgación de esta normativa se creó la Oficina Topográfica de Estadísticas e Irrigación de la Provincia, que fue el antecedente institucional de los posteriores organismos provinciales de administración del recurso. En 1903 volvió a promulgarse un nuevo Código Rural Provincial, pero en ambos casos se ratificaron los privilegios de los grandes terratenientes sobre el agua (*ibid.*: 150).

---

<sup>97</sup> Cabe destacar que desde la conquista y durante el período 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.

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 (*ibid.* 151 y ss.).<sup>98</sup>

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 de quienes desde la colonia detentaban el poder en los ámbitos locales.

### *Escala local*

Durante este período 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. Al respecto un directivo a cargo del sistema de riego de San Carlos menciona:

Antes [...] había muchísimos problemas por el asunto agua porque la zona de arriba levantaba toda la zona del río Calchaquí o de las vertientes, y la zona del valle abajo [...] no tenía agua. Así que en el año 1900, 1909, 1908, los agricultores de San Carlos empezaron a viajar, a irse, se empezó a despoblar... (Septiembre de 2008).

Esto derivó en que durante el año 1911 se construyera en el ámbito de la cuenca 1775 has de canales de riego permanentes y 6000 has de temporarios. La puesta en funcionamiento de estas obras llevó a establecer formalmente y por primera vez el

---

<sup>98</sup> Ashur (*ibid.*) reconoce durante este período intentos provenientes del poder ejecutivo y legislativo provincial para centralizar el dominio del agua en los años: 1901, 1908, 1919, 1925, 1928 y 1932.

funcionamiento de los turnados de agua entre los productores de arriba y abajo de la cuenca del Calchaquí.<sup>99</sup>

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.

## **Período 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 período anterior. Particularmente se reconoce 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 Estado más intervencionistas en la gestión del desarrollo.<sup>100</sup> Desde entonces el Estado argentino comenzó a intervenir en diferentes ámbitos de la actividad económica, fortaleciendo su presencia en el territorio. Por ello, precisamente, la administración del agua de riego en la provincia de Salta pasó a ser centralizada (gestionada desde la provincia) a partir de 1946. En ese momento fue cuando se promulgó el primer Código de Aguas de Salta y se creó la Administración General de Aguas de Salta (AGAS) empresa pública que administraba centralmente el

---

<sup>99</sup> Particularmente se fijó en el contrato que el gobierno provincial debía garantizar “la dotación actual correspondiente a San Carlos, de todo el caudal del río Calchaquí, durante 7 días (7) consecutivos con intervalos también de siete días (7)” (Contrato celebrado entre el Gobierno de Salta y el de la Nación, 1911). En otros términos, determinó por primera vez un destome de 7 días a los productores ‘de arriba’ durante los períodos de estiaje.

<sup>100</sup> 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.

recurso. Este período se prolonga hasta 1998, cuando finalmente las nuevas prácticas neoliberales lograron la disolución de la AGAS. Estos son los hitos que caracterizan este período de la centralización provincial en la administración del agua comprendida entre 1946 y 1998.

### *Escala provincial*

La promulgación del Código de Aguas en 1946 incorporó elementos hasta entonces desconocidos. El principal cambio fue el establecimiento del dominio público (ejercido a través del gobierno provincial) sobre las aguas que no naciesen y no fuesen 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.

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. Esto 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. Esta institución tuvo la responsabilidad de todo lo referente al agua (tanto para consumo domiciliario como para riego). El 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).

### *Escala local*

La creación de AGAS implicó la presencia de una institución provincial con poder de policía para exigir el cumplimiento de las prácticas que garantizaran un funcionamiento eficiente del sistema de irrigación en beneficio de todos los actores involucrados. En

particular, nos referimos a hacer cumplir el destome, respetar el turnado, 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, un ex empleado de AGAS menciona, refiriéndose a la época en que estaba esta institución:

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 (Septiembre de 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. Se supone 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.

### **Período III (1998-2008): La vuelta a la administración descentralizada del agua**

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

En el caso de Salta y de la administración del agua, se observa que ya desde comienzos de la década de 1990 comenzó 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 este caso, se define el inicio de este período a partir de 1998 porque, como fue señalado, 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.<sup>101</sup>

En Salta el gobierno asumió las responsabilidades que desde el orden nacional le eran transferidas (como por ejemplo el sistema de salud y educación, desarrollados en la sección anterior) 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 período en la gestión del recurso porque se marca una ruptura en sus características imperantes. Este, a su vez, aparece conformado por dos sub-períodos debido a que se reconoce a partir de 2002 una profundización en su tendencia. Más precisamente, durante el primero el Estado provincial terciariza en un programa 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, se analizan por separado.

### ***Sub-período 1998-2002: Los inicios de una nueva descentralización***

Este sub-período 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

---

<sup>101</sup> Fue durante el gobierno de Menem que se dan las condiciones sociopolíticas para que el modelo neoliberal se implemente 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.

administración del sistema. Económicamente su funcionamiento dependía de subvenciones que el Estado había acordado al momento de su constitución. En 2002, se disuelve PROIN SA un año antes de lo acordado inicialmente y con una importante deuda salarial, quedando la administración del recurso en los consorcios de regantes locales.<sup>102</sup>

### *Escala provincial*

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

---

<sup>102</sup> Hasta el comienzo de este período, 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.

cargo de la administración del recurso. Específicamente, se conformó PROIN SA integrada por ex empleados de AGAS y subvencionada por el Estado, para hacerse cargo del traspaso a los usuarios de la gestión del recurso.<sup>103</sup> 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 SA. 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.

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 período 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.

---

<sup>103</sup> 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.

### *Escala local*

Para los regantes que integran la cuenca del Calchaquí este período 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-período, 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. (Julio de 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. (Septiembre de 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 SA 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... (Agosto de 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-período 2002-2008: La descentralización neoliberal***

#### *Escala 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-período 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 período, 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.

### *Escala local*

El retiro definitivo del Estado debilitó aún más los mecanismos de control en los turnados dando lugar a que los productores “de arriba” 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.<sup>104</sup> Un pequeño productor (ex empleado de PROIN S.A.) de San Carlos, refiriéndose a este período 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... (septiembre de 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.<sup>105</sup> El ex presidente del consorcio de riego Calchaquí expresa este escenario al mencionar:

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... (Septiembre de 2008)

---

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> Se avanza sobre particularidades que adquiere el consorcio de riego Calchaquí y Angostura-Las Juntas en el capítulo 7.

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.

## **Período IV (2008 al presente): 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 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 período 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 período 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.

### ***Escala provincial***

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



Asimismo, la creación de esta Secretaría implicó la reaparición de una oficina ante la cual los usuarios del sistema de riego 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 (que trabajó también en AGAS) 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. (Julio de 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 período como: a) mediador ante la aparición de conflictos por el recurso; b) generador de información; y c) gestor de proyectos y recursos.

### *Escala 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 período anterior. Pero también porque los regantes de los consorcios identifican a esta institución con AGAS y con el período 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 período. 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. (Julio de 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. (Julio de 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 período anterior.

## **El rol del Estado y la descentralización**

Las particularidades que adquirió el proceso de descentralización del agua de riego entre los productores del consorcio Calchaquí habilitan 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 períodos propuestos para el análisis de la administración del agua de riego en la provincia. Así por ejemplo, durante el

segundo período, en el que se identificó un mayor grado de intervención estatal, los mecanismos de control permitieron una mejor distribución del agua entre los productores, pero la desigualdad estructural heredada desde la colonia se mantuvo sin modificaciones solo se retrasó el proceso de acumulación.

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 no existían 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. Retomando así las propuestas teóricas sobre el rol que el Estado ha desempeñado históricamente como mecanismo de dominación, que tiene por finalidad mediar entre las clases sociales para mantener la vigencia del sistema hegemónico.

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. Frente a la consolidación de este escenario desigual e inequitativo reapareció nuevamente el Estado buscando recuperar su rol de mediador en el territorio.

# **Capítulo 7. Los actores del conflicto en el territorio de la cuenca del Calchaquí**

## **Introducción**

Con la descentralización del agua de riego hacia fines de los '90 se generaron transformaciones territoriales en San Carlos, entre ellas: la conformación (obligada) de los consorcios de riego, el parcial alejamiento del Estado de su rol de mediador entre los productores pequeños y grandes de la cuenca y la pérdida de legitimidad de las normas y reglas (formales e informales) establecidas localmente en torno al manejo del agua de riego.

A partir de 2008 se configuró un nuevo escenario en el territorio de la cuenca del Calchaquí. Lo cual se debió a la reaparición del Estado como institución en la regulación del agua de riego, aunque sin injerencia directa, porque los usuarios continuaron administrando el recurso a través de los consorcios creados durante el período anterior.

Este capítulo tiene por objetivo caracterizar a los actores en el territorio luego de la descentralización operada durante la década de 1990 y la reaparición del Estado mediando en el conflicto por el agua de riego. Para esto, el centro del análisis se ha puesto en los actores colectivos con mayor participación en la disputa (reconociendo también que su constitución data de antes del siglo XIX).

En el territorio se han identificado distintos actores colectivos en torno al conflicto del agua de riego en particular y a la descentralización en general. Estos son: los consorcios de riego, el Estado provincial a través de la Secretaría de Recursos Hídricos, los gobiernos locales (municipales y sus representantes provinciales como el diputado y el senador por el departamento), los mediadores o técnicos de desarrollo rural. En este capítulo se analizan los consorcios de riego (Consortio Angostura-Las Juntas la primer toma de la cuenca del Calchaquí y el Consortio Calchaquí últimamente). Entre estos se da la disputa por el agua y el Estado provincial ha comenzado a desempeñar un nuevo rol en éste conflicto a partir de 2008. La participación y el accionar de los mediadores

se aborda en el próximo capítulo. El gobierno local, por su parte, no ha tenido una activa participación en el conflicto y su rol ha sido analizado en capítulos anteriores (4 y 5).

El capítulo se divide en dos partes y esta introducción. En la primera se analizan las características de los consorcios de riego a partir de las condiciones de participación de los regantes, los conflictos internos y las dotaciones de capital. Posteriormente, se presentan las características que adquirió la Secretaría de Recursos Hídricos en el conflicto. Finalmente, se sintetizan las características del territorio resultante.

## **Los consorcios de riego**

Entre los objetivos de la descentralización se destaca que estas políticas acercan a las personas las decisiones que les afectan. Refiriéndose específicamente a la descentralización de los sistemas de riego en Argentina, Fiorentino (2010: 336) afirma que:

Los sistemas con gestión descentralizada se benefician con menores costos, más flexibilidad, activa participación local y, sobre todo, mayor capacidad para movilizar recursos locales y consecuentemente valorizar la producción irrigada local.

Sin embargo, las apreciaciones mencionadas por este autor no se corresponden con lo ocurrido en la cuenca del río Calchaquí. Por esto, a continuación se describen las particularidades que adquirieron los consorcios vinculados al conflicto por el agua de riego en dicho ámbito luego de la descentralización a partir de: la participación, los conflictos internos y la dotación de recursos.

### ***El Consorcio de Riego Calchaquí***

La conformación de éste consorcio data de 2002, cuando los regantes tuvieron que hacerse cargo de la administración del sistema sin los conocimientos ni los recursos necesarios para ello. Precisamente, como fue desarrollado en el capítulo 7, para la escala local del sub-período 1998-2002, la transferencia a los usuarios fue brusca y conflictiva. Esto condicionó su posterior funcionamiento, afectando las características

que adquirió la participación de los regantes en la organización y la dotación de capital para enfrentar las nuevas responsabilidades transferidas.

### *Participación*

Brett (2003) establece una clasificación en función del grado de influencia que las personas tienen en las decisiones que los afectan. Y propone reconocer diferentes tipos que se ubicarían en dos extremos: uno el de la participación débil y otro el de la participación fuerte.<sup>106</sup> Chambers (1996), en cambio, considera que al participar deberían producirse cambios radicales en la sociedad en general esencialmente vinculados con modificaciones en las estructuras de poder, negando así el primer tipo al que refiere Brett (*ibid.*).

En términos de Brett (*ibid.*:6) la posición propuesta por Chambers (*ibid.*) se alinea con el tipo de participación fuerte y considera que los procesos participativos en los que se empodere la población rural pobre permitirán superar las debilidades implícitas, por ejemplo, en la desigual distribución del agua de riego entre los regantes de una misma cuenca.

Sin embargo, en el consorcio de riego Calchaquí, las condiciones para la participación de los regantes en la organización se encuentran limitadas y se vinculan con la administración del sistema, antes que con las posibilidades de modificar la desigual distribución del recurso.

Al constituirse el consorcio en 2002 debió conformarse una Comisión Directiva a cargo de su dirección. Desde entonces, su funcionamiento ha requerido la presencia casi constante de personas con capacidad de decisión. Es decir, de integrantes de esta Comisión para controlar el adecuado funcionamiento del sistema y a su vez resolver las problemáticas que surgen cotidianamente.

Para cubrir esta demanda, quienes integran la Comisión Directiva (que participan *ad honorem*) deben dedicar varias horas semanales a la realización de tareas de gestión. Éstas, compiten con el uso del tiempo dedicado a las actividades agrícolas (laboreo,

---

<sup>106</sup> El primero, está asociado con la 'consulta' o con el hecho de sólo 'informar' a los actores, sin su involucramiento directo en la toma de decisiones. La participación fuerte, en cambio, implica que los actores "toman decisiones", individual o grupalmente, lo cual conlleva, conjuntamente y en términos generales, a la cesión de poder.

siembra, desmalezada) y con el resto de los quehaceres propios de las pequeñas explotaciones (mantenimiento de alambrados, crianza de animales, cuidado de la huerta, actividades familiares).<sup>107</sup>

La competencia con otras actividades condiciona las posibilidades de participación de la mayoría de los productores en la gestión del sistema y afecta también las características que adquiere la participación de los regantes en general. Además de las reuniones semanales de la comisión directiva se propuso la realización de asambleas generales con todos los integrantes del consorcio. La frecuencia de estos encuentros ha generado que participen en ambos casos las mismas personas y eventualmente, en las supuestas reuniones generales, algún productor con una demanda específica. Al respecto menciona un integrante de la comisión directiva:

las reuniones de todos los miércoles se hace con todos los regantes... con todos los regantes entre comillas, porque [...] normalmente alcanzamos a ser quince, veinte a lo sumo... o sea que faltan como ciento treinta que no vienen... (Julio de 2009).

La reducida participación llegó a afectar el funcionamiento y el posterior cambio de la dirección del consorcio. El funcionamiento porque los primeros integrantes fueron disminuyendo su concurrencia a las reuniones y su participación en las decisiones, hasta que luego de los primeros años, casi la totalidad de las actividades y decisiones inherentes a este órgano de gobierno eran tomadas por el presidente. Sobre los motivos que llevaron a los integrantes de la comisión originaria a disminuir su participación en el consorcio, una referente vinculada a esta organización, y aludiendo a un diálogo mantenido con un ex integrante de la comisión, menciona:

Él me contaba como dejó de hacer sus cosas para ir a limpiar el canal, agarrar una pala y ponerse a hacer, ver qué faltaba, ver qué otra cosa, y bueno... era tiempo que ellos perdían. 'Llegó un momento que yo no coseché nada. Yo no había puesto nada a mi finca por dedicarme al consorcio', y así se fueron alejando porque vieron que... nadie les va a dar de comer. Son gente que trabaja en la finca, y si ellos no cultivan no van a cosechar nada, y [refiriéndose nuevamente al integrante de la comisión] dice, 'en un momento yo llegué a fin de año y yo te juro que veía que todo el mundo cosechaba y yo no tenía nada para cosechar porque me la había pasado en el consorcio'. Bueno así...no sé si decir que se querían alejar [de la comisión] pero bueno, la necesidad de mantener su familia, de hacer algo en su finca lo fue alejando. (Julio de 2009)

---

<sup>107</sup> Formalmente, la Comisión Directiva del Consorcio de riego está compuesta por: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocal primero (y por miembros suplentes que ocupan los cargos de vocal segundo, vocal tercero y vocal cuarto).

El posterior cambio de la Comisión Directiva estuvo afectado porque no surgían postulantes dispuestos a conformarla. Precisamente, ante el reconocimiento de que este tipo de actividades requería mucha dedicación prácticamente ninguno de los 148 regantes empadronados estaba dispuesto formar parte de su órgano de gobierno. Esto, conjuntamente con el desconocimiento del funcionamiento descentralizado del sistema, colaboró para que la primera comisión directiva fuese reelegida durante 7 años consecutivos (desde 2002 hasta 2009). En 2009, ante la inminente renuncia del presidente y del resto de los integrantes, y frente al desgobierno de la organización, un único grupo de regantes se postuló para su dirección.

Además de las reuniones, la participación de los regantes implica actividades generales relacionadas al mantenimiento del sistema de riego, que por la reducida disponibilidad de recursos no pueden ser terciarizadas. La participación de los productores en estas tareas finalmente se da, aunque no resulta fácil, y por las características del consorcio no alcanza para cubrir las necesidades de su mantenimiento. Al respecto, el intendente local (Roberto Vázquez) se refiere a esta situación al mencionar que:

El consorcio no tiene maquinarias, no tiene nada, cuesta mucho mantenerlo. Entonces hay mucha demanda de mano de obra por parte de los regantes. Permanentemente organizan grupos de gente para limpiar, para ir a arreglar (Septiembre de 2008)

Luego de su descentralización, la participación de los regantes en la administración y funcionamiento del sistema fue débil y escasa. Por otra parte, limitaciones asociadas al reducido manejo de información y recursos, afectaron la eficacia de su gestión disminuyendo aún mas los incentivos para participar de ésta organización.

### *Conflictos internos*

Los conflictos internos del consorcio, se reconocen pero en términos generales se relativizan y vinculan sólo con cuestiones administrativas, no asociadas con la apropiación ilegítima del agua. Se afirma que los conflictos administrativos mencionados suelen resolverse entre los mismos usuarios sin tener que recurrir, por lo general, a la mediación del consorcio. Entre las explicaciones esgrimidas, se atribuye esta condición a una supuesta homogeneidad entre los integrantes de este sistema. Es decir, no hay referencias a la existencia de “grandes productores” que busquen



apropiarse del recurso a través de mecanismos ilegítimos. Precisamente, el intendente municipal se refería a esta situación al mencionar que:

En San Carlos no hay casos de grandes fincas que tengan muchas horas de agua. Cada finca tiene asignado un turno de agua de acuerdo a la superficie. Eso se respeta, no hay problema de que alguna propiedad grande acapare agua que no le corresponde (Septiembre de 2008)

Coincidentemente, los técnicos de desarrollo rural reconocen que la principal problemática en San Carlos es el agua, o más precisamente la oferta de agua de riego, pero no identifican conflictos entre los productores del Consorcio Calchaquí. Al respecto, un técnico del INTA menciona:

Internamente no hay una disputa. Hay pequeñas disputas, intereses particulares, individuales, pero como que hay un acuerdo social de respetar lo estipulado. No hay una conflictividad porque tal o cual tiene más o menos agua. (Septiembre de 2008)

Al profundizar en el cuestionamiento sobre el funcionamiento del consorcio, y específicamente sobre los conflictos a su interior, se identificaron referencias pero que en términos generales eran resueltas entre los productores o recurriendo a la mediación informal del tomero.<sup>108</sup> Al respecto, uno de estos empleados mencionaba:

Cuando se generan ese tipo de problemas el tomero tiene que tratar de ver cómo solucionar el tema con el productor, o sea, con el vecino, porque [...] si le ha robado una cierta cantidad en la noche, en el próximo turno [hay que] descontarle al que robó agua, y dársela al otro (Julio de 2009)

Los conflictos en el consorcio Calchaquí existen, su negación entre los productores y entre los referentes del lugar sería porque el conflicto con el consorcio Angostura-Las Juntas desvía la atención de las disputas cotidianas. Entendemos que la magnitud de este conflicto reduce la percepción de los enfrentamientos entre los regantes del mismo consorcio, reconociendo a su vez como una de las bases del problema, la existencia de grandes productores en el otro consorcio.

Por otra parte, el agua es un recurso altamente valorado por los productores y genera respeto sobre los turnados debido a que su apropiación ilegítima está socialmente condenada. Entonces, frente a la posible exposición pública del caso, los involucrados en una disputa de estas características optan por llegar a un acuerdo privado entre las

---

<sup>108</sup> Encargado administrativo del sistema a cargo de asignar y regular los turnos de riego entre los regantes.

partes. De esta manera, el control social 'oculta' los conflictos seguramente existentes al interior del consorcio, dificultando la identificación directa de las estructuras de poder que se construyen en torno al agua de riego en el mismo consorcio Calchaquí.

### *Recursos*

De acuerdo con lo expuesto en el art. 190 del Código de Aguas de Salta, los consorcios tienen que: i) representar legalmente a sus miembros; ii) administrar y distribuir los caudales en función de los distintos usos y las categorías de los derechos empadronados; iii) tramitar las cuestiones de carácter administrativo que se susciten en su zona de influencia y resolver los conflictos que se planteen entre los usuarios con motivo del uso y de la preservación de las aguas; iv) poseer un plano del área territorial bajo su jurisdicción con demarcación del recorrido del cauce, ubicación de las tomas generales, derechos empadronados, cultivos existentes, utilización de aguas subterráneas y demás datos conducentes a una eficiente distribución del agua; v) adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, impedir y reducir la contaminación de las aguas o el deterioro de los cauces y preservarlos de cualquier otro efecto nocivo; vi) aplicar las demás disposiciones que integran el régimen legal de las aguas en la provincia y ejecutar los actos autorizados por la Autoridad de Aplicación.

Se desprende de éste artículo que la administración del agua implica la realización de actividades que requieren cierto capital (económico y cultural) para su consecución. Específicamente, para enfrentar estas responsabilidades son necesarios conocimientos legales, administrativos, ambientales, económicos, etc.; o en su defecto, contar con los recursos económicos suficientes para contratar profesionales capacitados en la realización de estas tareas.

Al constituirse el consorcio Calchaquí en 2002 la primera actividad que debió enfrentar, luego de acondicionar la administración, fue organizar el mecanismo de recaudación y administración de los recursos para el funcionamiento del sistema, puntualmente de la prorrata. Porque estos recursos son utilizados para el pago del personal a cargo (6 tomeros y 1 secretaria que atiende la oficina) además de una mínima asignación de mantenimiento. Dado que la mayoría de los productores del consorcio son pequeños, la capacidad de recaudación es baja y de acuerdo a lo mencionado por los integrantes de la Comisión Directiva, los fondos sólo alcanzan para el pago del salario a

los trabajadores (quienes por la misma razón de falta de recursos, no pueden ser empleados formalmente). Al respecto un importante referente del consorcio menciona que:

El sistema se maneja con bastante capital y nosotros estamos cobrando muy poca plata que no alcanza ni para moverse. Yo estoy bajando al máximo los gastos pero más de ahí ya no se puede porque no se puede manejar. Lamentablemente es así... Tenemos 7 empleados y están en negro, no los podemos blanquear porque no nos alcanza la plata. (Agosto de 2007)

El consorcio enfrenta también problemáticas de carácter administrativo y legal para la constitución formal de los consorcios (y no 'de hecho' como es el caso). En lo legal, se le exige al consorcio que todos los integrantes de la organización tengan actualizada la titularidad de la tierra y los permisos de riego. Esta condición no está satisfecha por la mayoría de los regantes y en gran parte de los casos requiere para su resolución de juicios sucesorios con costos que los productores no pueden afrontar. Se establece así, una primera restricción estructural que inhabilita la resolución de la condición informal del consorcio.

Asimismo, deben presentarse mapas del sistema de riego y otros documentos que certifiquen su constitución como tal (libro de actas, estatuto aprobado en asamblea, etc.). Esto implica la contratación de especialistas para su realización (por ejemplo, de agrimensores, abogados, contadores, etc.) cuyos honorarios no se encuentran al alcance de los recursos manejados por el consorcio.

Respecto de estas dificultades estructurales del Consorcio, si bien desde la Secretaría de Recursos Hídricos se reconoce su existencia se afirma que el problema no debe ser resuelto por ellos basando su argumento en la supuesta autonomía de estas organizaciones. Al respecto, un alto funcionario de la SRH refiriéndose al consorcio Calchaquí afirma que:

no logramos conformarlos porque lo mínimo de requerimientos... la mínima documentación posible que solicitamos no la acercan. Y no es un tema inherente a la Secretaría de Recursos Hídricos (Julio de 2009).

Esta situación también es admitida en otras dependencias de gobierno vinculadas con aspectos productivos de la provincia en general y de la zona en particular. Sin embargo, no se reconocen acciones por modificar esta situación. Precisamente, sintetizando la

situación del consorcio de riego Calchaquí una funcionaria de la Secretaría de Asuntos Agrarios de Salta afirma que:

El tema es que estos consorcios aportan una pequeña cuota por hectárea, y esa cuota tiene que servir para obras, para pagar a los empleados, los tomeros y demás, y no les alcanza para hacer obras. Es difícilísimo. Es como *un consorcio de pobres*, de gente de escasos recursos. Y además de los recursos, el tema de la capacitación, el conocimiento de lo que es un consorcio de riego, cómo funciona, qué derechos tiene, qué obligaciones tiene. Está faltando un poco ese conocimiento de cómo funciona todo eso. Y la figura. Para que ellos puedan armar la figura jurídica del consorcio de riego, les está faltando la tenencia de la tierra. No pueden formalizar, porque no pueden cumplir con los requisitos. (Septiembre, 2008).

De acuerdo con la Secretaría de Recursos Hídricos, legalizar la constitución del consorcio de riego le permitiría a esta organización acceder a los fondos, por ejemplo, para la inversión en obras de riego o para su funcionamiento. Desde el consorcio, advierten que para acceder a estos recursos resulta necesario, además de “estar legalmente constituidos”, contar con los conocimientos necesarios para su gestión, por ejemplo en la presentación de proyectos, notas formales, evaluación de obras, etc. Al reconocer la carencia de este capital cultural en la organización, se considera poco probable lograr acceder a estos recursos y por tanto innecesario dedicar tiempo y dinero a legalizar su situación.

#### *El consorcio de riego “Angostura-Las Juntas”*

La formación del consorcio Angostura-Las Juntas fue rápida y sin ningún tipo de inconvenientes. Debido a que sus integrantes sólo son cuatro regantes que en su mayoría han habitado la zona desde comienzos de siglo y poseen contactos directos con el gobierno provincial y los funcionarios encargados del funcionamiento del sistema.

Por la extensión de las explotaciones que integran este consorcio, su estructura de canales se encuentra en el interior de las estancias que lo componen. Y además cada una de estas estancias tiene una toma directa del río Calchaquí a través de una acequia. Entonces, no cuentan con un sistema de turnados para organizar el funcionamiento del sistema. Sólo deben cerrar o abrir sus compuertas de acuerdo a lo establecido en los acuerdos generales para el manejo de la cuenca (por ejemplo, cerrar las tomas durante

siete días en época de estiaje para que el agua alcance a los otros regantes de la cuenca del Calchaquí).

El gobierno de este consorcio esta constituido por un representante de cada una de las cuatro estancias que lo componen. La participación de éstos representantes es igualitaria y no habría de modificarse salvo que, por ejemplo, se dividiese alguno de los establecimientos o cambie la legislación que habilita a formar parte del consorcio solo a los propietarios de la tierras (o a representes de éstos). En efecto, la inclusión de todos los medieros que trabajan en el interior de estas fincas implicaría aumentar significativamente el número de integrantes del consorcio democratizando su funcionamiento. Sobre este aspecto, se aborda a continuación las particularidades que adquieren los mecanismos de participación al interior de estos establecimientos y los conflictos internos.

#### *Participación y conflictos internos*

El sistema de explotación agropecuario de las haciendas que integran el consorcio Angostura-Las Juntas ha estado históricamente organizado en base a la mediería. Por lo general, el acuerdo con el propietario de la estancia es que éste aporta la tierra y los insumos, y el mediero el trabajo en el campo, repartiendo lo cosechado en partes iguales. El propietario del establecimiento, además, le provee al mediero casa y una pequeña superficie que puede dedicar a la producción de autoconsumo (huerta y cría de animales).

Entre los principales cultivos que producen se encuentran el pimiento para pimentón, anís, comino y alfalfa, entre otros. La provisión de agua se realiza a través de sistemas de irrigación (canales) internos de los establecimientos. La cantidad del recurso que pueden tomar del río está regulada por el Estado a través de la cantidad de tomas (o compuertas).

En el interior del predio, por lo general, habitan los medieros y sus familias que dedican gran parte de su fuerza de trabajo a las tareas agrícolas. Dada la distancia entre el lugar de residencia y la localidad más próxima (aproximadamente 60 Km) y las malas condiciones de los caminos, la vida de estas familias se desarrolla casi en su totalidad en el interior de las estancias. Por esto, y por la influencia que estos establecimientos han venido teniendo en la dinámica económica y social del territorio, en su interior se

brindan servicios públicos y religiosos. Las cuatro explotaciones que integran el consorcio disponen de:

- *Servicios educativos públicos:* Dos de las ocho escuelas primarias localizadas en el municipio de Angastaco se encuentran en La Cabaña (Escuela 4461) y La Angostura (Escuela 4512).
- *Servicios de salud públicos:* Dos de los cinco puestos salud fijos del departamento están localizados en La Arcadia y La Cabaña. La finalidad de estos establecimientos es proveer los servicios de salud básicos (vacunas, control de embarazos, prevención de enfermedades, etc.) y para su funcionamiento dependen directamente del hospital de Angastaco.
- *Servicios religiosos.* Las cuatro estancias del consorcio cuentan con capillas en su interior, aunque sólo continúa en funcionamiento la iglesia de la estancia El Carmen.

Además, en muchos casos la provisión de alimentos es realizada por el encargado de la estancia o el dueño. Esto ocurre porque suele ser el único que cuenta con vehículo motorizado para trasladarse periódicamente hasta el poblado y comprar los productos, que luego le vende al mediero para su almacenamiento.

Respecto de los medios de comunicación y servicios al interior de las fincas, algunos de los medieros cuentan desde hace pocos años con energía eléctrica y agua potable. Hasta comienzos de 1990 la provisión del agua era desde las vertientes y la energía era provista por baterías o algún tipo de combustible (querosene, aceite, grasa, etc.).

En los últimos años ha llegado la televisión, no precisamente a los hogares de los medieros sino a espacios comunitarios. Tal es el caso de La Arcadia donde el dueño de la propiedad ha destinado una de las dependencias de la parroquia ubicada en su propiedad para instalar un aparato de uso común, con conexión a un servicio de señal satelital. Al respecto, un antiguo poblador de la estancia La Arcadia se refiere al hecho mencionando que el patrón instaló:

una antena de Direct TV [servicio de televisión satelital] en el salón parroquial que era de la Iglesia ha puesto una antena y regaló un televisor para toda la gente que quiera ir a ver (Julio de 2009).

La relación de poder entre el propietario de la tierra y el mediero resulta emblemática y abundan ejemplos de abusos e injusticias. Los casos van desde referencias históricas de

servidumbre y violencia' (como por ejemplo, mutilaciones a medieros que desobedecían las ordenes de los propietarios) hasta relatos actuales de arbitrariedades relacionadas con el uso de la tierra y la comercialización de la producción. Así por ejemplo, actualmente, pobladores locales argumentan que los patrones de las estancias acostumbran determinar entre las condiciones de la mediería la forma de comercialización (el precio y el comprador) en beneficio de ellos pero en perjuicio de los medieros. Estas situaciones han comenzado a generar conflictos entre los propietarios de las estancias y los medieros, optando estos últimos por abandonar las parcelas de trabajo. Al respecto, un poblador de la zona refiriéndose al acuerdo de los medieros menciona que:

trabaja un 50% pero el patrón es el que dice a quien le van a vender y a qué precio [...] siempre ha sido así, siempre ha sido así, por eso la gente se ha cansado de eso... y se va [...] porque el patrón parece que tenía algún arreglo, que compraba con otro precio (Julio de 2009).

El retiro del Estado durante la década de 1990 habría favorecido la concentración de poder de los propietarios de las estancias al no desempeñar activamente su rol de mediador entre las relaciones sociales de producción. Sin embargo, un aumento en la comunicación de los medieros y de circulación de información sobre otras realidades, estarían comenzando a desafiar el poder que históricamente sustentó los abusos de los patrones de estancia.

### *Recursos*

El consorcio no cuenta con canales comunes que requieran un manejo consorciado. Por otra parte, como no tiene un sistema de turnados porque toman el agua directamente del río, no requieren de recursos humanos para su control o asignación. Además, al ser los primeros en tomar agua del río no necesitan de personal para controlar usuarios localizados 'aguas arriba'. Por todo esto, los costos de funcionamiento del consorcio son muy bajos y sólo se necesitan ciertas erogaciones para la actualización de la información del sistema (elaboración de mapas, eventuales gestiones legales, etc.).

Los dueños de las estancias, cuentan con una significativa dotación de capital social y cultural. Precisamente, estas familias han habitado en la zona desde comienzos del siglo XX y desde entonces han ocupado posiciones de poder en reiteradas oportunidades,

como el cargo de intendente del municipio de Angastaco (tal es el caso de la familia Miralpeix). Han contado históricamente con vínculos directos con los gobiernos provinciales que hasta 1983 los ubicaba en los cargos locales prerrogativa del gobernador. Este antecedente da cuenta del capital social acumulado en la provincia de estas familias, aumentando su poder en el ámbito local.

A su vez, diversos símbolos de la localidad de Angastaco destacan el rol de estas familias. Por ejemplo, en plaza principal de la localidad reconstruida en 1978, se encuentra una placa con el nombre de pobladores extranjeros de Angastaco. Allí se menciona que “vivieron y trabajaron por el progreso del pueblo” destacando la supuesta importancia de estos individuos (en su mayoría propietarios fallecidos de grandes extensiones en la zona) en la construcción identitaria del lugar.

## **La Secretaría de Recursos Hídricos**

Si bien explícitamente el rol de la SRH es generar información sobre el sistema de riego provincial y gestionar la realización de obras de irrigación, no es clara aún su injerencia en el territorio. En relación al conflicto del agua de riego entre los regantes de la cuenca del Calchaquí, desde la SRH se ha manifestado su intención de interceder para resolverlo.

Ante el interés expresado desde la SRH, los regantes del consorcio Calchaquí, con el apoyo del intendente de San Carlos, elevaron un pedido formal y explícito para la realización de una reunión para tratar los destomes río arriba en época de estiaje. El mismo se realizó el 23 de septiembre de 2008 en el municipio de Angastaco con la asistencia de representantes de los diez consorcios que integran la cuenca, oficiando la SRH como institución convocante y mediadora. Se esperaba como resultado conseguir que se aplicasen efectivamente los siete días de destome río arriba en épocas de estiaje (que habían dejado de cumplirse parcialmente a partir de 1998 -cuando se crea PROIN SA- y totalmente desde 2002 -cuando finalmente el sistema a los usuarios).

La solicitud se fundaba en que debido a la falta de los destomes el volumen de agua que llegaba a San Carlos se fue reduciendo sustancialmente hasta alcanzar un estado crítico en 2007. Precisamente, la reducción en la provisión del recurso que se produjo conjuntamente con el deterioro en los mecanismos de control generó que la superficie



regada por los pequeños productores se fuese reduciendo afectando su economía doméstica.

En dicha reunión realizada en Angastaco, las discusiones giraron sobre dos cuestiones: i) la presencia y el accionar de la SRH; y, ii) la necesidad de acatar los turnos de agua y demás normas en el uso del recurso. Con la primera, se buscó destacar que la SRH comenzaría a tener mayor presencia en el territorio, específicamente, en la regulación del funcionamiento de los consorcios de riego hacia el interior de las cuencas. Con esto se estableció el precedente de la aparición, nuevamente, de una instancia provincial en el manejo del agua frente al anterior desmantelamiento de AGAS. La segunda, es la mención explícita de los representantes de la SRH sobre su compromiso para lograr que el agua sea distribuida de acuerdo con lo instituido hasta la descentralización del sistema (puntualmente, los siete días de destome en épocas de estiaje). Esto planteó un desafío al poder que venían ejerciendo los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas.

Como resultado de aquel encuentro se labró un acta, en la cual se acordó que durante la época de estiaje se realizaría un destome parcial, es decir, que durante el período de estiaje durante siete días los productores del consorcio Angostura-Las Juntas cerrarían la mitad de sus compuertas. Pero, si el caudal de agua disminuía por debajo de un umbral establecido (en otros términos, que el agua fuera demasiado escasa) entonces el destome sería total. Es decir, se cerrarían la totalidad de las compuertas río arriba durante siete días y no sólo la mitad, cada siete días.

Si bien el acuerdo difiere de lo establecido hasta antes de la descentralización en la administración del servicio, la opción resultaba más adecuada que la situación vigente donde ni siquiera se planteaba la posibilidad del medio destome. Pese a que en la reunión no hubo participación explícita de los representantes del poder político local, este acuerdo fue firmado por quien fuese senador por el departamento (Eduardo Figueroa), el Intendente de San Carlos (Roberto Vázquez), el secretario de gobierno de Angastaco (Rodolfo Ríos) en representación del intendente y delegados de todos los diez consorcios que integran la cuenca del río Calchaquí (ver referencias en Mapa 3).

En el mes de noviembre, un mes y diez días después de realizada la reunión y firmada el acta, ante la solicitud formal de destome parcial enviada a los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas, éstos devolvieron una respuesta escrita de puño y letra (en la misma solicitud) donde se indicaba que:

Los señores Miguel Viñuales y Marcelo Viñuales propietarios de la finca 'La Cabaña' únicamente están de acuerdo con medio destome y no con el artículo 2 [destome total cuando el caudal alcanza 200 lt/seg.] por lo tanto se niegan a firmar.

A partir de esta contestación, y luego de una comunicación telefónica entre el Jefe del Programa de Demanda de Irrigación e Industrias de la SRH (Ing. Alfredo Sulekic) y quien fuere el presidente del consorcio de riego Calchaquí (Miguel Ángel Vargas) se consideró que el acuerdo quedaba parcialmente sin efecto. Se estableció entonces de forma unilateral y sin consulta al resto de los integrantes del consorcio Calchaquí que como uno de los grandes propietarios se negaba a realizar el destome total, el resto tampoco lo haría, por lo que esa cláusula del acuerdo (uno de los principales logros alcanzados) carecía de vigor desde entonces. Durante el estiaje de 2008 los regantes de San Carlos recibieron algo más de agua gracias a 'la generosidad' que los grandes estancieros ubicados río arriba tuvieron al realizar el medio destome. Porque el destome total acordado, que hubiese significado una mayor provisión del recurso acorde a sus necesidades y derechos, nunca fue realizado y contó con la aprobación de la SRH que en la reunión celebrada al respecto 'lo había exigido'.

## **Descentralización y poder en el territorio**

El agua de riego en el territorio analizado otorga poder a quien tiene su dominio, por esto su valor económico y social es significativamente superior al de la tierra. Esto ha sido históricamente así y diversas estrategias fueron utilizadas por los actores con mayor poder para sostener su condición en el tiempo, desafiando tanto al resto de los regantes de la cuenca como a las autoridades provinciales cuando exigen la cesión del agua por ellos apropiada.

En este contexto, las desigualdades territoriales se presentan entre los "de arriba" y los "de abajo" y también entre las organizaciones creadas por el Estado en el proceso de descentralización. Precisamente, como mencionara una funcionaria provincial, el consorcio de riego Calchaquí "es como un consorcio de pobres". El cual, ha quedado desde la aplicación neoliberal de la descentralización aislado frente al poder de los grandes productores y sin apoyo para organizar la administración del agua riego (un recurso vital para la subsistencia de más de un centenar de familias en San Carlos).

La situación actual del consorcio de riego Calchaquí era previsible al implementar las políticas de descentralización, dada la estructura fundiaria y las condiciones de escasas del recurso de estos productores. Las posibilidades que estos pequeños productores tienen de desafiar el poder de los estancieros de arriba son escasas si el Estado no opera mediando a su favor.

En las condiciones del presente el abuso de los grandes productores y su acumulación de poder y recursos en detrimento de los pequeños productores y de los medieros continuará si las organizaciones de "los de abajo" y/o el Estado no le ponen freno. El accionar de la SRH no parece dirigirse en este sentido, pues en lugar de mediar en búsqueda de una mayor equidad en la distribución del recurso habría implementado acciones que favorecen los intereses del capital concentrado en el territorio. Por ejemplo, al permitir el incumplimiento del destome total de los grandes productores sin reclamar, mostrar su desacuerdo y/o aparecer formalmente en el territorio. En definitiva, actualmente ningún representante del Estado asume la responsabilidad de lo que el propio Estado creó durante la aplicación del modelo neoliberal en los '90.

En síntesis, la descentralización del agua de riego: i) ha perjudicado el interés de los pequeños productores aumentando las necesidades de mediación para evitar las arbitrariedades que históricamente han realizado los grandes productores de arriba; ii) ha deteriorado las instancias de participación de los regantes de San Carlos y les ha generado compromisos laborales y temporales que les aumentaron el trabajo en actividades que, hasta 1998, eran de incumbencia pública (o particularmente de AGAS); y iii) ha beneficiado a los grandes productores ofreciéndoles un contexto de desregulación e impunidad en la implementación de abusos que aumentaron su capacidad de acumulación.

Entonces, los beneficios pregonados sobre la descentralización de los sistemas de riego mencionados al iniciar este capítulo parecen no adecuarse al escenario resultante en la cuenca del río Calchaquí.

## Capítulo 8. Los mediadores en el territorio

### Introducción

Como se mencionó en el capítulo 1, la mediación estatal se aplica sobre las relaciones y no directamente sobre las clases sociales, de este modo el Estado puede ubicarse como un actor externo construyendo así una supuesta imparcialidad entre dominantes y dominados. Al ser el Estado el garante del capitalismo, las políticas de reducción o retiro aplicadas durante los '90 tuvieron su contrapartida en la implementación de PDR. Precisamente, con estos programas se medió entre las clases que carecieron de las instancias estatales existentes hasta entonces.

La irrupción de los PDR, y más precisamente de los técnicos de desarrollo rural, conjuntamente con las políticas de descentralización fortalecieron el poder de los mediadores en el territorio complementándose en la consecución de su finalidad.<sup>109</sup> En otros términos, estos actores colaboraron en la prevención de las posibles crisis en los ámbitos rurales que emergieran contra la “normalidad” del sistema capitalista. Conjuntamente, la presencia de los técnicos generó transformaciones territoriales debido a que su aparición influyó en las relaciones de poder que constituyen el territorio.

Los técnicos de desarrollo rural son mediadores que objetivan la función del Estado en el territorio. Su accionar está vinculado con todos sus ordenes (nacional, provincial y local) y sus dimensiones (concreta: en tanto instituciones, y abstracta: como sistema de dominación).

Este capítulo tiene por objetivo analizar el rol de los técnicos de los programas de desarrollo rural en San Carlos.<sup>110</sup> Para esto, inicialmente, se presenta una síntesis teórica

---

<sup>109</sup> En este capítulo, se utilizan como sinónimos los términos: ‘técnico (de desarrollo rural)’, ‘mediador’ y ‘extensionista’. Se reconoce que no tienen igual significado dado que el segundo término podría incluir otros actores, como por ejemplo, políticos locales, maestros o médicos, entre otros. Sin embargo, debido a que el objeto de estudio en este capítulo refiere solo a los técnicos de desarrollo rural y precisamente a su rol como mediadores, esta homologación aporta a la claridad de la presentación.

<sup>110</sup> Se coincide con Portes (2006: 238) al considerar al rol como: “un conjunto de conductas prescriptas, recomendadas, para los ocupantes de una determinada posición social [...] las personas cambian de rol sin esfuerzo y a menudo inconscientemente, como parte de su rutina diaria, y los proyectos y normas que prescriben un determinado rol dejan generalmente considerable amplitud para su representación

sobre la mediación en el desarrollo rural para establecer el marco desde el cual se realiza este análisis. Luego, se describe el proceso mediante el cual los técnicos de desarrollo rural fueron introduciéndose y transformando el territorio. Precisamente, una vez consolidada su presencia en los siguientes dos acápite se analizan sus disputas (particularmente en torno al pimiento) y las contradicciones como actores colectivos e individualmente en tanto mediadores. Posteriormente, se avanza sobre las particularidades de los técnicos en las relaciones de poder local a partir de su identificación como alguien ‘de adentro’ o ‘de afuera’ en la dinámica local. Finalmente, se presentan reflexiones del capítulo en torno al rol de los mediadores en el territorio y las limitaciones en su accionar.

## **La mediación en desarrollo rural**

Oliveira (2004, citado en Deponti y Almeida, 2010: 2) define al mediador la mencionar que:

[...] representa aquella figura que asume el papel de establecer un puente entre partes diferentes y, muchas veces, divergentes, con el objetivo de solucionar conflictos y obtener conciliaciones entre los distintos grupos con sus diversos intereses. El mediador es un agente externo al grupo mediado, raramente dominando, de forma integral, los códigos establecidos por los mediados en sus acciones. El mediador solo existe interligado a una red de relaciones que le confiere tal estatus.

Dada la importancia de este actor en la transferencia de las políticas públicas, su presencia ha sido central en las discusiones y diseño de estrategias en torno al desarrollo rural, pudiendo reconocerse al menos dos posturas: una desarrollista y otra populista (Schiavoni, 2005: 435-436). La primera de ellas, está centrada en la idea de “transferir” a los productores el conocimiento y las tecnologías desarrolladas en torno al modelo agrícola de la revolución verde (asociadas, por ejemplo, a la mecanización, la maximización de la productividad, la capitalización de la empresa agraria, etc.). La populista, en cambio, relativiza el papel de los mediadores por sustentarse en la teoría de la resistencia, por la cual, se idealiza la autonomía de las comunidades locales, el

---

individual. Por lo tanto, un mismo rol (por ejemplo el de ‘madre’, ‘policía’) puede ser ejercido de muy diferentes modos por sus ocupantes individuales mientras responda a las expectativas normadas para el mismo. También estas expectativas tienen una gran variación a través de culturas diferentes.” (Portes.

mantenimiento de la solidaridad entre los individuos que la componen y la sutileza del conocimiento sobre el medio (*ibíd.*).

A partir de la década de 1950 con el advenimiento de la revolución verde comenzaron a construirse estas dos posturas sobre el desarrollo vinculadas con las nociones de mediación. En el seno de los estados nacionales, a partir de estas posturas, se conforma un polo campesinista (asociado al populismo) y otro productivista (cercano al desarrollismo). El primero de estos polos cobra visibilidad con la aparición y consolidación de las ONG asociadas al pensamiento cristiano y a la izquierda latinoamericana durante la década de 1970. El otro, en cambio, está mayormente representado en las agencias de extensión de las dependencias de gobierno asociadas a la innovación tecnológica y desarrollo productivo del sector. En un esfuerzo por caracterizar a estos tipos de mediación colectiva, Schiavoni (*ibíd.*: 438) menciona que:

El esquema convencional de intervención del Estado (ministerios provinciales del agro, INTA) no tiene como blanco principal a los pequeños productores y está asociado a estrategias de conservación de la autoridad de las disciplinas clásicas vinculadas al desarrollo (ciencias biológicas, ingeniería y economía). A su vez, el desempeño de las ONGs está dirigido específicamente a los pobres rurales, poniendo en juego estrategias de subversión ligadas al populismo, que relativizan la aplicación de conocimientos técnicos y la participación de expertos.

Posteriormente, a partir de la década de 1980 pero principalmente durante los años '90 y en el marco de las políticas de reducción del Estado, las ONGs vinculadas al desarrollo rural comenzaron a ocupar un rol central en lo referente a su accionar como mediadores. Durante este período el retiro del Estado de ciertos ámbitos de regulación e intervención dio lugar a que estos espacios sean, parcialmente, ocupados por las ONGs. En este sentido, Manzanal (2000: 80) afirma que:

[...] la menor participación del Estado, resultado del modelo neoliberal y del ajuste, pretendió compensarse con el accionar de las ONG'S en la ejecución de las políticas sociales, bajo la argumentación de que estas tendrían beneficios operacionales, con menores costos operativos, y contribuirían a dar intervención y comprometer a la sociedad civil en temas públicos.

Por otra parte, mayormente en los '90 hacen su irrupción en la escena pública los programas de desarrollo rural.<sup>111</sup> Éstos tienen una lógica dirigida a “paliar” los efectos

---

<sup>111</sup> Si bien el primer antecedente de un Programa de Desarrollo Rural en el ámbito del gobierno nacional data de 1973 (con la implementación desde la entonces Secretaría de Agricultura del Programa de Reconversión de Áreas Minifundistas) este se disolvió como consecuencia de los vaivenes políticos de la

generados por el modelo macroeconómico de exclusión imperante desde mediados de los '70 y profundizado a partir de las políticas macroeconómicas implementadas a partir de los '90 (Manzanal, 2000).<sup>112</sup>

Entonces, “se delinea así un estilo particular, que aunque involucre dependencias estatales, opera de acuerdo con el modelo de las ONGs y en contraposición a las estrategias de desarrollo convencionales” (Schiavoni, 2005: 445). Más precisamente, a partir de la década del '90 las acciones en torno al desarrollo rural, vinculado a los pequeños productores y a la pobreza, ya no son exclusividad de las ONG. Además, estas organizaciones ya no actúan tan independientemente debido a que se vinculan con el Estado a través del financiamiento. Entonces, desde aquellos años, las acciones en torno al desarrollo rural continuaron mediadas por las ONGs pero en una red mas densa y compleja de relaciones que involucró al Estado.<sup>113</sup>

De acuerdo a Cowan Ros (2003: 184) hasta antes de la década de 1990 asumían el papel de mediadores en el territorio los políticos locales (para el caso de Argentina, los intendentes municipales o los integrantes del Concejo Deliberante en las jurisdicciones de mayor envergadura) o los representantes de la iglesia católica. La mediación, en aquel momento, estaba definida a partir de su accionar como portavoces de las demandas y reivindicaciones de la población local. Y se dirigía a la obtención de recursos económicos para la ejecución de proyectos de asistencia social. Durante los '90, y debido a que los políticos fueron perdiendo credibilidad y legitimidad, las ONG que actuaban en el territorio (asociadas a la irrupción de los programas de desarrollo rural) fueron ocupando el rol de mediadores entre los pobladores locales. En efecto, la relación entre quienes representaban los extensionistas y el Estado era directa. Un informante clave provincial sostiene que éstos técnicos actuaban como “una prolongación del Estado provincial hasta el interior de la provincia”. Y luego aclara

---

época y no fue después de bien entrada la democracia (luego de 1983) que los programas de Desarrollo vuelven a formar parte de la política nacional (Manzanal, 2000).

<sup>112</sup> Ejemplo de este tipo de programas son: el PROINDER, PRODERNEA y PRODERNOA, PSA, etc. Para un análisis mas profundo sobre las características de estos programas ver Manzanal, M. (2000). Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal) [versión electrónica]. *Eure*, XXVI (78), 77-101.

<sup>113</sup> Un ejemplo de este proceso es la creación de la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas en 1987 en el marco del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) dependiente de la SAGPyA. Respecto de este hito, Manzanal (2000: 82) menciona que “constituyó un hecho inédito en el INTA pues, hasta entonces, estaba íntegramente organizado para la asistencia a productores medianos y grandes, teniendo todos sus profesionales entrenados para la comprensión de realidades bien distintas a las del minifundio”.

sobre su rol y poniéndose en lugar de un alto funcionario provincial: “acá hay un órgano de la provincia, ustedes [refiriéndose a los productores] pueden pedir y lo que ustedes pidan, este señor [el extensionista] me lo va a hacer saber a mi y nosotros vamos a ver cómo se lo solucionamos” (Julio de 2009).

La participación de los mediadores vinculados a ONG y PDR se ha mantenido desde entonces adquiriendo en muchos casos una mayor participación en la política partidaria local, aunque continuando con el discurso orientado a la promoción de los pequeños productores.

Respecto de la acción misma de mediación, ésta es desempeñada por individuos denominados “expertos” los cuales suelen ser “los técnicos, los especialistas que trabajan en y para el Estado, y mas recientemente para las ONG y los organismos internacionales” (Neiburg y Plotkin, 2004: 15-16 citado en Schiavoni, 2005: 436). La legitimidad de su accionar se encuentra sustentada en el “saber científico-técnico” o capital cultural que poseen.

En este sentido y en relación directa al proceso de mediación, Neves (1998 citado en Deponti y Almeida, 2010: 2) afirma que

[... ] los mediadores se presentan como quien sabe lo que debe ser producido, la dirección que debe ser impuesta al proceso y lo que va a acontecer. Sin embargo, los mediadores no tienen control sobre este proceso, ellos mismos desconocen el tipo y la práctica que encarna esta relación. Lidian con las resistencias derivadas de los desacuerdos, de los desencuentros de significados y de valores atribuidos a recursos materiales y simbólicos. [...] Las referencias del discurso científico-técnico realizadas por los mediadores serán inevitablemente reinterpretadas por los agricultores al interior de sus propios sistemas de conocimiento y de sentidos.

Asimismo:

los agentes de desarrollo no son necesariamente conscientes de su papel de mediador, en la medida en que es precisamente su papel de portavoz el que es siempre puesto en evidencia, siendo definido o legitimado por una “competencia técnica” (en el campo del saber científico técnico). (Sardan, 1995, en Deponti y Almeida, 2010: 2)

A su vez, los “expertos” habitualmente tienen un origen o posición social diferente a los productores para quienes actúan como mediadores. Lo cual se corresponde con su rol a desempeñar. Este hecho implica una visión de mundo también diferente, lo cual hace más difícil una imagen que se corresponda con los intereses de los miembros (Cowan



Ros, 2003: 166). Esta realidad, justifica parte importante de las contradicciones que enfrentan los técnicos en su accionar, pues como afirma Sardan (1995, en Deponti y Almeida, 2008: 5)

los agentes de desarrollo tienen que asumir una triple función permeada de *contradicciones* y de *ambigüedades*, las cuales son: una defensa de sus propios intereses personales, la defensa de los intereses de su institución, y la mediación entre los diversos intereses de los otros actores y facciones locales. A través de esta “misión imposible”, el agente de desarrollo aparece como un actor bastante específico en la arena local.

Los mediadores se encuentran entonces frente a una situación conflictiva, tanto en lo personal como en el entorno en el cual se desarrollan, porque ésta constituye parte esencial de la lógica de la mediación. Mas precisamente, la mediación expresa el vínculo entre actores con desigual dotación de capital (social, cultural, económico, etc.) y por consiguiente de poder. Por tanto, “el conflicto social gana relevancia, ya que las relaciones sociales se caracterizan por la disputa de poder y por la dominación” (Deponti y Almeida, 2010: 3).

## **La mediación rural en San Carlos**

La aparición de técnicos de intervención en San Carlos tiene su origen a mitad de los '80, con la entrada en el territorio de una agencia de extensión a cargo de un técnico de la Dirección General Agropecuaria.<sup>114</sup> En aquella oportunidad “se hizo un campo experimental que estuvo como 3 o 4 años, donde se hacían ensayos de cebolla... lo que se plantaba en esa época, incluso se llegó a tener una colección de vid. Con todo una idea muy transferencista de lo que era la extensión” (Alfredo Pais, profesor en Extensión Rural de la Universidad Nacional de Salta, 2009). Por otra parte, si bien el accionar de los técnicos en el territorio se orientaba hacia la transferencia tecnológica, esta no fue su principal finalidad. El objeto de esta oficina fue crear una instancia de mediación que facilitara la llegada del Estado provincial y a través de éste del Nacional. Se buscó también crear un mecanismo de recolección y actualización de información con base en el territorio. Al respecto y refiriéndose al técnico, un referente local menciona:

---

<sup>114</sup> Esta dependencia, a su vez, dependía de la Secretaría de Asuntos Agrarios y ésta del Ministerio de Economía Provincial.

ese tipo va a ser un gestor de cuestiones que no tienen que ver tanto con lo tecnológico, sino cuestiones que andan alrededor de lo productivo, que puede ser un crédito, el tema de [identificar] las zonas [donde haya] falta de lluvia o demasiada lluvia para la declaración de emergencia agropecuaria. Entonces este técnico es el que va a hacer todo el diagnóstico de cuántas fincas hay acá y nos va a dar la información. En base a eso tramitamos a la Nación, conseguimos la plata... ese tipo de gestiones. (Julio de 2009)

Posteriormente, a principios de los años '90, aparecieron en el territorio de San Carlos los proyectos y programas de desarrollo rural. El primer antecedente que se tiene registro es un proyecto financiado por el mecanismo de cooperación alemana (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, denominado: "Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino" (DACRNA). El objetivo principal de esta iniciativa fue, básicamente, promocionar la reincorporación del árbol al sistema productivo campesino, a partir de la implementación de diversas estrategias vinculadas a la estructura del Estado. Entre estas se encontraron el trabajo con las escuelas a través del programa escuela y medio ambiente y el empleo de extensionistas con acción en el ámbito provincial. Un informante provincial refiriéndose a la aplicación del programa en San Carlos, afirma que:

[...] teníamos un programa que se llamaba "municipio y medio ambiente" que consistía básicamente en que los municipios presentaban una propuesta para trabajar con los productores de la zona sobre algo que tenga que ver con el manejo del árbol o de la vegetación de la zona y nosotros le dábamos el financiamiento para desarrollar ese proyecto. (Julio de 2009).

Si bien esta propuesta no prosperó en San Carlos por diversos inconvenientes técnicos, su aparición fue el inicio de las instancias de intervención hasta entonces inexistentes en el territorio. En efecto, su gestión estuvo asociada al trabajo de un técnico con los productores locales, la disponibilidad de financiamiento, una estrecha relación con las dependencias del gobierno municipal, provincial y fundamentalmente nacional, organizaciones de productores, etc.

En 1993 se creó, en el orden nacional, el Programa Social Agropecuario (PSA). Y en 1994, el técnico que comenzó con en el proyecto DACRNA pasó a depender del PSA

de Salta.<sup>115</sup> Desde aquel año los técnicos del PSA han tenido presencia en San Carlos con diversas y variadas actividades con grupos de pequeños productores locales.

Cinco años después, en 1998, se puso en funcionamiento una Agencia de Extensión Rural (AER) del INTA en Cafayate y se designó un técnico para trabajar en la zona de San Carlos. Esta institución, a diferencia del PSA, indicaba que el experto debía trabajar con una mayor diversidad de productores, es decir, tanto con los pequeños pimentoneros como con los grandes vitivinicultores de la zona. Al respecto, un referente provincial refiriéndose al técnico del INTA menciona que:

no solamente tenía que trabajar con pequeños productores sino que tenía que trabajar también con medianos y grandes productores, y por lo tanto va a generar todo un trabajo con las bodegas [lo cual creó una] cierta contradicción con el trabajo de los pequeños (Julio de 2009).

El INTA históricamente ha estado asociado a la revolución verde y a la transferencia de tecnología y cuenta con un capital simbólico que da cuenta de esto a nivel nacional desde 1956.<sup>116</sup> En efecto, con la entrada en el territorio de un técnico del INTA, irrumpieron también las camionetas de la institución, los ensayos de campo, sus carteles, el logo, etc. Así es que, hasta ese momento, se consideraba que esta institución realizaba transferencia tecnológica y no precisamente trabajos dirigidos a la promoción de pequeños productores rurales. La asociación del INTA con la modernización y la incorporación tecnológica fue incorporada por la población manteniéndose hasta hoy en su discurso. Por ejemplo un político del departamento refiriéndose al accionar de esta institución afirma que:

A través del INTA, se está mandando la gente, los técnicos, para enseñar a producir, porque la gente acá estaba acostumbrada a sembrar y a cosechar de una manera que hoy no se adapta a la realidad de lo que es la demanda. Puesto que, por ejemplo, acá la plantación de cebolla se hace en un surco una hilera,

---

<sup>115</sup> El PSA inició sus acciones en abril de 1993, sin plazo de finalización. Su alcance, es nacional, cubre todo el país y estaba dirigido a los pequeños productores minifundistas con la finalidad de superar sus restricciones financieras, productivas y sociales y lograr, a través de una estrategia organizativa grupal, su inserción social más plena y equitativa ([www.minagri.gob.ar](http://www.minagri.gob.ar), acceso 29-04-2010).

<sup>116</sup> Vale destacar que institucionalmente el INTA plantea como su propósito “impulsar y vigorizar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuarias y acelerar con los beneficios de estas funciones fundamentales: la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural”. Propone además como su objetivo central “contribuir a la competitividad del sector agropecuario, forestal y agroindustrial en todo el territorio nacional, en un marco de sostenibilidad ecológica y social”. Y prioriza entre sus acciones “la generación de información y tecnologías para procesos y productos de este vasto sector, poniendo los mismos al servicio del productor rural a través de su sistema de extensión” (<http://www.inta.gov.ar/ins/presenta.htm>, acceso 29-04-2010).

hoy por ejemplo en Mendoza, en el mismo surco, en la misma hilera, hacen dos, o sea, el doble de producción, lo que acá se saca en una hectárea, allá en la misma hectárea sacan el doble, entonces se mandan los técnicos que le están enseñando a la gente como aplicar eso (Abril de 2005)

Se advierte en la cita que se espera de los técnicos el “enseñar” cómo producir para el mercado y cómo maximizar la producción, en este caso, de cebolla. Esta imagen del INTA condicionó el accionar de los técnicos que posteriormente dentro de la institución propusieron acciones asociadas a una línea de pensamiento diferente a las relacionadas con la modernización productiva. Entonces, la interacción en San Carlos con técnicos del INTA que, por ejemplo, otorgan mayor valor a los saberes locales o proponen modelos productivos orientados a la provisión de alimentos antes que la inserción en el mercado, no coinciden con lo que ciertos actores esperan.

La presencia del INTA se consolidó en San Carlos con la instalación de una Oficina de Información Técnica (OIT), y la irrupción de los Programas de Desarrollo Rural (PDR). Tanto los técnicos de la AER Cafayate como los de la OIT, ejecutaron programas dirigidos a productores pequeños, medianos y grandes (programas PROHUERTA, Minifundio y Cambio Rural, entre otros).

Arqueros y Manzanal (2004: 10) mencionan que a partir de la irrupción de los programas y las instituciones focalizadas en el desarrollo rural, se han sucedido en San Carlos numerosas acciones que presentan como objetivo explícito mejorar el nivel de vida de los pequeños productores pobres. Estas intervenciones han tenido su origen tanto desde el Estado Nacional (PSA-PROINDER, INTA, FOPAR) como desde organismos internacionales (GTZ, Agencia Canadiense de Cooperación –CIDA, etc.) (*ibíd.*).<sup>117</sup> Más precisamente, las autoras reconocen la existencia de una densa red de actores que conforman lo que definen como trama territorial del desarrollo rural.<sup>118</sup> Dicha trama, se ha venido construyendo gracias a la promoción de los mediadores, tanto en lo que se refiere a su accionar particular con los productores, como en la generación de espacios para su participación. Un ejemplo de estos espacios de “legitimación de los

---

<sup>117</sup> En efecto, Arqueros y Manzanal reconocen al analizar las tramas en torno al desarrollo rural en San Carlos un significativa presencia de los Programas de Desarrollo Rural

<sup>118</sup> Arqueros (2007: 138) define a las tramas al mencionar que “se conforman por los actores locales y extra-locales (que también pueden influir en su dinámica) y sus vinculaciones, que se manifiestan como acciones de cooperación y/o disputas. Las tramas no son estáticas, se arman y desarman en el tiempo y se rigen por ‘reglas del juego’ que son construidas y re-construidas por la interacción entre los actores involucrados. Por otra parte, en el análisis de las tramas es importante contemplar su relación con otras tramas, pues no se puede comprender la dinámica si se aísla una trama de su contexto.

técnicos en el territorio” es el Encuentro Zonal. Al respecto Arqueros (2007: 145) menciona:

El Encuentro Zonal surgió por ‘iniciativa’ de los técnicos con la finalidad de promover la constitución de organizaciones de base y consolidar una organización de productores familiares de segundo grado con representatividad zonal, inexistente hasta ese momento. Según lo relevado en instancias de observación participante en 2004, los técnicos tenían un rol protagónico, pues trasladaban a los productores hasta los lugares de reuniones, tomaban la palabra la mayor parte del tiempo, coordinaban los encuentros y tomaban actas. La mayoría de los productores tenía una actitud más bien expectante, aunque asistían con regularidad motivados por el intercambio de experiencias y las posibilidades de acceso a información sobre financiamiento para proyectos productivos y asistencia técnica.

De lo mencionado por la autora, la iniciativa de los productores por asistir a este espacio se circunscribe a una actitud más bien expectante ya que los técnicos, además de ocuparse del traslado, tomaban la palabra la mayor parte del tiempo, coordinaban los encuentros y redactaban las actas. Esta particularidad indica que los actores tienen una participación débil (Brett, 2003) lo que condiciona la potencial transformación de las relaciones de poder en el territorio. Al respecto, un técnico de la zona, refiriéndose a San Carlos, menciona:

esta función nuestra tiene mucho peso para los pequeños productores. Porque no tienen otra de dónde agarrarse. Sus organizaciones son muy débiles y están muy ligadas a lo que puedan dar los programas estatales, ya sea a nivel municipal, provincial, nacional, y lo que pesquen de alguna ONG. [...] El rol que jugamos como programas estatales, y como actores, queramos o no, [es] de peso. (Septiembre de 2008)

En efecto, las estrategias que buscan promocionar la participación de los productores y su organización en pos de lograr su empoderamiento, no pueden disociarse de los intereses que tienen los técnicos. Por lo general, éstos se expresan a través de expresiones altruistas y vinculadas con mejorar la calidad de vida de los pequeños productores rurales pobres. Si bien esto seguramente es así, tampoco deben desconocerse las atracciones que se encuentran ‘ocultas’ en las estrategias de intervención implementadas o que de alguna manera se disputan entre los técnicos con acción en el territorio. Resulta un caso de esta contradicción interna, la referencia que un técnico de terreno de San Carlos hace sobre su indecisión de adquirir una finca de 20 hectáreas en su ámbito de acción como mediador,

Si uno es consciente que no le está sacando el lugar a nadie... yo estoy tranquilo por eso. [...] mi viejo compró una tierra acá... Comprarla para mí fue una cuestión, una crisis... Pero se la compramos a un alemán que no tenía hijos, y que no se la rentaba a nadie. Entonces no... no le quité la tierra a nadie. Eso fue una elección dentro de tantas, ¿no? [...] si no le estás sacando el lugar a nadie, no le estás haciendo mal a nadie. El problema es cuando le estás quitando el lugar a alguien, o una oportunidad, o algo... (Julio de 2009)

Los intereses en disputa en el Encuentro Zonal y las contradicciones de los mediadores en San Carlos, son retomados y analizados mas adelante en este capítulo. Interesa destacar aquí cómo la aparición de los programas y de los técnicos ha transformado el territorio en el contexto de un proceso que se inicia con los programas provinciales en los años '80 (asociados a la recopilación de información para el Estado provincial) y en el transcurso de 30 años ha cambiado hacia otros mecanismos de intervención y promoción de los pequeños productores. Precisamente, en el devenir de la mediación en San Carlos el rol de los técnicos se ha ido modificado y a su vez ha ido complejizando las características de las relaciones entre ellos y con el resto de los actores del territorio.

Muchos técnicos debido a sus historias de militancia o formación académica, han realizado un “viraje” en la lógica de la intervención rural desde una perspectiva de transferencia tecnológica hacia una de mayor intervención y participación en los procesos sociales y la vida comunitaria. Este proceso, sin embargo, no está libre de contradicciones y conflictos, y expresa a su vez la heterogeneidad involucrada al interior del grupo de técnicos presentes en el territorio. Precisamente, con el aumento del número de programas e instituciones vinculadas al desarrollo rural en San Carlos y con el incremento en la heterogeneidad en la formación (o modos de intervención) de los técnicos, las contradicciones y los conflictos fueron adquiriendo trascendencia. Estas situaciones, en muchos casos, afectan las expectativas y representaciones que los actores intervinientes tienen sobre este actor.

### **La disputa en torno al pimiento<sup>119</sup>**

Con la irrupción de los PDR en San Carlos, se ha generado una disputa entre los técnicos (seguidos por algunos productores) en torno al apoyo o no, a la producción de

---

<sup>119</sup> Respecto de la importancia del cultivo de pimiento en el departamento, ver en el capítulo 3 el apartado “Aspectos socioeconómicos del departamento”.

pimiento. En términos generales, se reconoce la existencia de dos posiciones extremas. Aunque la mayor parte de los técnicos, al menos públicamente, reconoce que optar por alguna de éstas es inapropiado.

Quienes se alienan en una postura productivista y a favor del cultivo de pimiento para pimentón, sostienen que éste constituye parte de la 'cultura' de los productores locales, por lo que intentar cambiarlo iría contra sus costumbres y forma de pensar. Además se afirma que este cultivo constituye una de las principales fuentes de ingreso de los productores locales y es la opción productiva económicamente más segura porque es la única que cuenta con una demanda real en la zona. Un técnico menciona refiriéndose al cultivo de pimiento y sus posibilidades de influir en las decisiones de los productores:

Hoy en día es una producción que está instalada, conocida y tiene rentabilidad. Nosotros podemos hacer todas las observaciones que queramos, sobre la rentabilidad, [pero] ponen su mano de obra. [Además] No está muy discutido ni planteado qué otros escenarios [productivos] posibles hay. (Septiembre de 2008).

Por tanto, y en pos de lograr condiciones de vida más favorables, la estrategia de intervención está dirigida a mejorar las condiciones de producción y comercialización del pimiento, logrando una mayor autonomía e inserción en el mercado (local, nacional e incluso internacional). Precisamente, en términos de uno de los técnicos entrevistado en agosto de 2007 y que toma parte en esta posición:

El pimentón como que es parte de la cultura acá, está culturalmente muy arraigado, es difícil sacarlo del hábito del productor. Entonces para mí, más bien, la estrategia o el trabajo pasaba por encontrarle la salida a los problemas del pimentón. [...] Porque si al productor le va bien con el pimiento, pone mas, necesita mas mano de obra y ya se desata la cadena, todo el movimiento económico alrededor del pimentón. Así que esa es la situación del pimiento.

[...] Ellos [refiriéndose al grupo de técnicos que proponen otro tipo de actividades] me critican mucho porque dicen que yo trabajo con el pimentón, que el pimentón no se tendría que poner, textualmente "dejate de joder con el pimentón".

Aquellos que adhieren a la otra posición, se oponen radicalmente al pimiento por considerarlo el eje de un sistema de monocultivo que generaría, por sus características de producción y comercialización, la inserción de los productores en un círculo de exclusión y pobreza. Entre los argumentos presentados por los técnicos que siguen esta línea de pensamiento, se plantea que el pimiento: (i) implica la realización de una única

actividad en el predio (monocultivo) dependiente de la compra de insumos, y (ii) hace que la economía de los productores sea mas vulnerable ante las eventualidades climáticas y de mercado al no diversificar la producción. Más allá de las críticas que tienen sobre este cultivo, al igual que los promotores del pimiento, un técnico refiriéndose a la existencia de “cuestiones culturales” que sustentan su continuidad, menciona:

[...] hay gente que está muy arraigada a un cultivo y no lo vas a sacar de eso, por mas que vos le digas ‘mira este cultivo no te sirve, te está llevando a la ruina, vas cuesta abajo’ no va. Yo me acuerdo que con [uno de los técnicos] un día le decíamos a un productor el problema del pimiento, le decía [el técnico] mas que nada..., ‘el problema del pimiento es el pimiento’ que exige un montón de cosas que no podes dar. (Abril de 2005)

Desde una perspectiva más crítica, este grupo de técnicos pone énfasis en las características del modelo productivo del pimiento. Precisamente, afirman que su adopción implica la pérdida de autonomía en la autoproducción de alimentos, la dependencia en la utilización de agroquímicos y un incremento en la demanda de mano de obra. Un técnico se refiere a este aspecto al mencionar que:

[...] el pimiento para pimentón es... es una forma de dominación., vos hablás con la gente de lo que hace y... se sobre-explota por demás. (Julio de 2009).

Reconociendo la existencia de este conflicto entre los técnicos de desarrollo en San Carlos, Arqueros (2007: 150) menciona la existencia de una disputa implícita. Reconoce, entonces, por un lado quienes promocionan un modelo de producción capital intensivo, dependiente de insumos externos, basado en la especialización del pimiento con miras a la inserción en mercados dinámicos, inclusive internacionales. Por otro lado, ubica a quienes promueven tecnologías apropiadas, para la producción de alimentos de calidad que cubran las necesidades de autoconsumo y otros productos destinados fundamentalmente al mercado interno (apuntando hacia un enfoque agroecológico).

En cualquier caso, la transferencia tecnológica o de conocimientos, es lo que trasciende al accionar de ambos grupos. Desde una de las perspectivas, se brega por lograr que el cultivo de pimiento resulte más adecuado a las necesidades de los productores, tanto en lo económico (a través del mejoramiento de las condiciones de comercialización, por ejemplo) como en lo ambiental (mediante la implementación de tecnologías más amigables con el ambiente). Desde la otra perspectiva se promociona, la realización de



otras actividades productivas, tales como la ganadería o el cultivo de maíz, orientados al mercado interno y al autoconsumo. En ambos casos, se recurre a los aspectos “culturales” para justificar o explicar las diversas posiciones de los productores frente a los discursos de los técnicos. Estas cuestiones se interpretan como inexplicables o fuera de la lógica propuesta por ellos. Esto ha generado un proceso de autocrítica constante entre los técnicos con el objeto de evitar acciones que intenten imponer sus concepciones sobre las actividades que los productores realizan hacia el interior de sus fincas e incluso de sus vidas. Precisamente, uno de los técnicos que fomenta la realización de actividades alternativas al pimiento menciona:

Yo particularmente no desaliento hacer pimiento, porque no soy quién, primero. El que pone el pescuezo son ellos, no uno. [Además] es lo que hace la gente y hay que tratar de acompañarlos. Tratamos de acompañarlos con las cosas que les sirven (Septiembre de 2008)

Además, los técnicos se encuentran relativamente subordinados a su situación laboral, es decir, su inserción en ciertos programas o instituciones los condiciona en la realización de ciertas actividades que eventualmente no coinciden con su visión sobre los procesos sociales. Esta situación es una cuestión difícil de superar por los técnicos y genera que los productores encuentren contradicciones en sus discursos y acciones. Precisamente, un técnico reconoce esta situación al mencionar que los productores:

Identifican [con] una forma de ser al INTA. Y por eso digo, es una circunstancia la del INTA. Y es una mochila que llevamos que no la podemos despegar (Julio de 2009).

El destacar que “no se pueden despegar” de la representación existente de la institución a la cual pertenecen puede ser interpretada como la intención de cambiar la histórica representación que se ha construido sobre la institución a la cual pertenece. También podría interpretarse como la búsqueda de que los pobladores de San Carlos disocien las instituciones de las personas que de ellas forman parte identificando los dilemas en los que pueden verse involucrados ante ciertas posiciones o demandas institucionales.

Por otra parte, despegarse completamente de la institución implicaría renunciar a intereses personales (relacionadas, por ejemplo, con su empleo, movilidad, oficina, etc.) sin resolver con esto la situación a la que se enfrentan en el territorio en su rol de mediadores.

Un hito emblemático vinculado al pimiento para pimentón en San Carlos fue la conformación de la cámara de productores pimentoneros, pues esto representa la institucionalización de una de las posiciones existentes en el territorio frente a este cultivo. Dada su importancia y las transformaciones territoriales generadas por éste hecho, se avanza en el próximo ítem.

### *La organización de los productores y la promoción estatal*

En el año 2005, un grupo de productores de San Carlos (aproximadamente 120) se manifestaron junto con un técnico del PSA-PROINDER en la plaza municipal de San Carlos demandando al gobierno local y provincial acciones para enfrentar el bajo precio del pimiento para pimentón. El cual, debido a que era bajo, llevó a la mayor parte de los productores pimentoneros a una situación económica y financiera crítica.

Si bien las variaciones en los precios responde a factores estructurales y coyunturales, en este caso los primeros primaban por sobre los segundos. En efecto, la estructura de comercialización del pimiento, y ante la cual los productores demandaban acciones de gobierno, presentaba un escenario sustancialmente desigual. Los productores de pimiento debían negociar individualmente el precio del producto con los pocos intermediarios de las empresas acopiadoras, moledoras y comercializadoras de especias. Generándose así un precio bajo y condiciones de pago desfavorables, por ser éstas definidas por los intermediarios y las empresas en función de sus intereses particulares. En otros términos, se estaba frente a un mercado de características oligopsónicas.<sup>120</sup>

Otra demanda al gobierno fue la implementación de controles en la adulteración del producto final. Pues denunciaban la incorporación de otras sustancias de menor valor (como por ejemplo harina de maíz, arroz, descarte de soja, etc.) para aumentar el volumen del producto y así, además de satisfacer la demanda interna, obtener mayores ganancias.

En respuesta a la manifestación organizada por los pimentoneros, el gobierno de Salta llama a una mesa de negociación integrada por representantes de los productores, del

---

<sup>120</sup> Se entiende por mercado oligopsónico aquel donde existe un pequeño o único comprador con mucho poder de negociación en el mercado y muchos vendedores pequeños con escaso poder de negociación. El precio de compra, entonces, es definido por el primer grupo y es quien obtiene mayores beneficios de la relación comercial.

gobierno municipal y de dependencias vinculadas a lo productivo en el orden provincial, con el objeto de alcanzar soluciones a la problemática planteada. Para esta acción, los productores de San Carlos deciden conformar (informalmente) la Cámara de Productores Pimentoneros y así contar con entidad para representar sus intereses.

En la mesa de negociación, entre los representantes de los productores se encontraba también el técnico del PSA-PROINDER que los acompañaba y apoyaba desde hacía ya varios años. Quien, de acuerdo a lo planteado anteriormente, se adscribe al grupo de los promotores del pimiento.

Luego de varias reuniones, en el 2006, desde el gobierno provincial se resuelve aportar los recursos financieros e institucionales para acopiar la producción de pimiento y así otorgarles mayor poder de negociación a los productores. Más precisamente, el mecanismo implementado fue el siguiente:

1. Cada productor puede entregar hasta 1000 kilogramos al gobierno provincial, y éste le otorga un “crédito” sin interés por la totalidad del valor de la producción entregada. El monto del crédito es calculado sobre la base de un precio acordado en la mesa de negociación. Actúa como garantía de esta transacción económica la coparticipación municipal.
2. Los productores se organizan para comercializar el resto de la producción al precio acordado con el gobierno, pero sin una imperante necesidad financiera que limite su poder de negociación ante los intermediarios.
3. Finalmente, las empresas comercializadoras de especias adquieren el pimiento acopiado por el gobierno provincial o en las fincas, pero siempre a igual precio.

El gobierno entró en la estructura de mercado actuando como intermediario parcial con el objeto de fijar un precio acorde a las necesidades de los productores y salvando las dificultades financieras e institucionales que les impedía lograr un mayor poder de negociación.

Inicialmente, la cámara funcionó adecuadamente pero luego de la segunda intervención la participación de los productores en esta organización se redujo. Particularmente, debido a un incremento en el precio de mercado del pimiento que hizo que muchos productores decidieran comercializar su producción por fuera de la cámara. Al respecto, un integrante de esta organización menciona que:

Un año esta malo [refiriéndose al precio bajo] entonces [los productores] se juntan, vienen los debates, los reclamos. Cuando el precio es bueno [la participación] un poco que se desinfla, no es tanta la motivación para reunirse. [...] Los convocas a las reuniones y ya no es tan convocante como otras.

[...] La cantidad que forman parte [de la Cámara] es medio variable, porque hay años en que están todos súper enganchados y hay años que estas con 20 o 30 productores. Cuando sube el precio, no aparecen.

Entonces, si bien la cámara continúa funcionando la participación de los productores es muy variable y esta asociada a la variación del precio del pimiento. De esta forma, un movimiento que inicialmente surgió como una demanda de los productores por la mejora de sus condiciones fue canalizado hacia una instancia de institucionalización con vinculación gubernamental.

En síntesis, la organización de los productores demandando soluciones resultó en: i) la conformación de la Cámara de Productores Pimentoneros de San Carlos (2005) y, ii) la participación como organización en la política provincial de fijación de precios de mercado para el pimiento (2006).

Si bien este mecanismo buscó mejorar las instancias de comercialización de los pequeños productores locales, han existido inconvenientes en su funcionamiento además de los aspectos relacionados con la participación en relación al precio del pimiento. Pimentoneros de San Carlos advirtieron sobre irregularidades cuando ciertos productores enviaron testafierros locales para asegurar un volumen mayor a los 1000 kilos fijados. Esta irregularidad estaría asociada con los productores que simpatizan con el gobierno local y que no serían controlados. Ejemplificando, estas fueron expresadas por una pobladora de San Carlos al afirmar que:

El gobierno te acopia para garantizarte, y te asegura un total de mil kilos... si?? [...] entonces yo tengo... yo produzco treinta mil kilos, entonces vos sos empleado mío, trabajas. Y te mando mil kilos con vos, mil kilos con aquel, mil kilos con aquel, y me garantizo diez mil kilos... pero todos saben que es mío y el que te asegura los diez mil kilos, lo sabe también. Entonces por ahí hay fastidio en algunos, que no tienen ninguno porque lo trabaja el padre y que no son del mismo signo político tal vez ... no lo va a pedir porque no somos del mismo grupo político. (Julio de 2009)

Aparecen entonces en el funcionamiento de la cámara aspectos relacionados con la política pública local que explican desde otra perspectiva las condiciones de la partición de los productores en esta organización.

Precisamente, como se ha desarrollado en el capítulo 5 sobre la descentralización política en el ámbito local, en el mes de octubre de 2007 volvieron a celebrarse elecciones ejecutivas y legislativas en la provincia de Salta. En aquel acontecimiento se postularon para el cargo ejecutivo municipal dos candidatos. Uno de ellos fue el intendente en ejercicio, y el otro fue el técnico del PSA-PROINDER (quien había acompañado a los productores en la manifestación por el precio del pimiento, la posterior conformación de la Cámara de Productores Pimentoneros y la negociación con el gobierno provincial, entre otros actos).

Este hecho en particular fue criticado por quienes actúan como detractores del pimiento en el territorio. Más precisamente, mencionan que la Cámara de Productores Pimentoneros, conjuntamente con el otorgamiento de financiamiento para la ejecución de proyectos productivos, fue utilizada por el técnico como estrategia político-partidaria para obtener el puesto de intendente municipal. Esta hipótesis, estaría de acuerdo a la afirmación realizada por da Silva (2007: 75-76) sobre las apetencias políticas de los técnicos que actúan en el territorio brasilero con los *quilombos*<sup>121</sup> o en pos de lograr espacios de poder en ámbitos institucionales

Vale destacar que diversos agentes políticos, vinculados a las mas variadas formas de organización institucional y política, utilizan el discurso de los quilombos como forma de capitalizar dividendos de orden político que se traducen, no raras veces, en cargos y puestos en instituciones públicas para si y para las organizaciones que representan.

Precisamente, luego de la victoria de Vázquez en el ejecutivo local la cámara de pimentoneros siguió funcionando, sino que ha logrado el financiamiento para la instalación de un secadero de pimiento y el municipio ha cedido el terreno para esta obra. Vázquez, además, cambió su lugar de residencia a la capital de Salta viajando durante la semana a San Carlos para ejercer sus actividades como intendente municipal.

## **Las contradicciones de la mediación**

Cowan Ros (2003: 136) alerta sobre una particularidad de los mediadores que actúan en territorios rurales del norte argentino al mencionar que “la mayor parte de los

---

<sup>121</sup> Haciendo referencia a los asentamientos de comunidades afroamericanas pobres en Brasil. Para un mayor desarrollo de este concepto que se presenta aquí extremadamente simplificado, se recomienda revisar Leite, Ilka Boaventura (2003).

técnicos tienen su origen en las ‘clases medias urbanas’ y poseen estudios universitarios (las profesiones mas comunes son agronomía, veterinaria, psicología y trabajo social). Esto se convierte en una característica distintiva y simbólica en el territorio”. El autor ubica a los técnicos con una dotación de capital cultural desigual respecto de los productores que actuarían como receptores de la mediación. Lo que en algunos casos, es cuestionado o no es reconocido por los mismos técnicos negando de esta manera que esta particularidad condicionó las características de su intervención. En efecto, no existe acuerdo sobre el rol y las desigualdades existentes entre técnicos y pequeños productores. Así por ejemplo, al interior de uno de los programas con acción en San Carlos, un grupo de técnicos se preguntaba:

si era lícito que los técnicos formemos parte de organizaciones de base, digamos, si no era distinto el enfoque, la especificidad, los intereses mismos. Yo creo que una de las discusiones grandes es ésta. [...] Esta suerte de *mimetización* de los técnicos con los campesinos como si fuéramos lo mismo, y en realidad somos gente que venimos de otra clase, de otro sector social, digamos, tenemos otros intereses, tenemos otra formación, tenemos culturas distintas. No somos campesinos. Hay que complementar, favorecer, promover que se fortalezcan las organizaciones propias para que puedan expresar sus intereses legítimos, generar los espacios para que puedan tener su visibilidad y su poder de lucha, pero no confundir que nosotros somos parte de lo mismo, porque no somos... En definitiva, en algún momento empezamos a tirar para nuestro lado. (Septiembre de 2008)

De acuerdo a lo mencionado por el entrevistado, la condición de clase primaria en los intereses de los técnicos y su mimetización con los pequeños productores o campesinos no sería conveniente por ser actores distintos. Salvando luego el accionar de los técnicos en relación al desarrollo, el entrevistado define el rol del mediador como un actor que tendría por finalidad “complementar, favorecer y promover” las organizaciones de productores. Es decir, se pretende promocionar el desarrollo pero reconociendo la pertenencia a clases sociales diferentes. Precisamente, emerge al final de la cita el reconocimiento de intereses que no necesariamente se encuentran alineados con las necesidades de los pequeños productores pobres de la zona. Cuando se menciona “en algún momento empezamos a tirar para nuestro lado” se expresa entonces el escepticismo sobre las posibilidades de transformación de los técnicos actuando en conjunto con las organizaciones de productores.

De acuerdo con esta visión, y en línea con la propuesta de Sardan (1995, citado en Deponti y Almeida, 2008: 6) sobre la “misión imposible” de los técnicos, cabe

preguntarse si el interés de éstos por accionar en el territorio en pos del desarrollo de los pequeños productores pobres sucumbe antes los intereses personales. De ocurrir esto, a partir de ese momento, implícita o explícitamente, se genera un cambio en la lógica de la mediación apareciendo una contradicción en las características de la intervención misma en el terreno. Ejemplifican estas contradicciones la adquisición de tierras dentro los ámbitos de trabajo de los técnicos, o el emprendimiento de actividades empresariales (como la construcción de hosterías con piscinas y otros usos superfluos del agua en zonas con problemas de disponibilidad de la misma).<sup>122</sup> Este comportamiento implica la utilización del conocimiento técnico para obtener beneficios económicos particulares, sin considerar sus consecuencias sobre los sectores menos favorecidos que son el objeto de su trabajo como mediador.

Esta contradicción, si bien responde a casos aislados de técnicos en el terreno, implicó serios inconvenientes para la restante mayoría que debe convivir con esta imagen del colega. Particularmente, debe enfrentar con la desconfianza de los productores sobre la legitimidad de sus intereses ante la evidencia de un par que decidió utilizar su posición en beneficio propio.

Otras contradicciones, están asociadas la búsqueda de legitimidad de los técnicos en sus discursos y accionar. En el próximo ítem se describe un ejemplo de esta cuestión.

### ***La disputa por espacios de legitimación: ACOCAL***

Como fue mencionado, el Encuentro Zonal (EZ) comenzó como un espacio de intercambio de los productores promovido por los técnicos para construir un ámbito de legitimación. Las reuniones comenzaron a realizarse en 2002, regularmente cada cuarenta y cinco días. En términos generales, participaban de estos encuentros alrededor de cuarenta productores con cuatro técnicos con accionar en San Carlos pertenecientes a PDR y a una ONG (Arqueros, 2007: 145). En lo operativo, se planteó como objetivo de este ámbito generar un espacio de encuentro y discusión sobre los problemas de los pequeños productores. Respecto de la imagen que los participantes tenían sobre el Encuentro Zonal, algunos lo percibían “como un espacio de encuentro y

---

<sup>122</sup> Se afirma que hay casas emblemáticas de familiares directos de técnicos que han realizado importantes inversiones inmobiliarias conectadas con el turismo en la zona. Los inversores no podrían haber conocido esa oportunidad de negocio sin la intervención del técnico en cuestión.

de trabajo” y otros como un “espacio de construcción estratégico para la negociación del sector de pequeños productores de la zona con los programas de desarrollo rural y el poder político” (*ibíd.*).

Los encuentros eran coordinados por los técnicos, y las principales líneas de trabajo fueron: i) comercialización de los productos, ii) agua de riego (conflictos entre regantes, falta de información sobre la legislación vigente, gestiones y fuentes de financiamiento para conseguir insumos y maquinarias para el mantenimiento de canales y acequias, posibilidades de lograr un manejo integrado de las cuencas), iii) finalidad y estructura del EZ y su vinculación con otras organizaciones de pequeños productores familiares y iv) posibilidades de financiamiento por parte de los PDR y otros subsidios como los del Ministerio de Desarrollo Social. (*ibíd.*).

Posteriormente, el Encuentro Zonal cambió de nombre y pasó a denominarse Asociación de Comunidades Calchaquíes (ACOCAL). Respecto de la situación de los mediadores y los grupos de productores en esta Asociación, Arqueros (2007: 149) afirma que:

Había dos visiones en pugna acerca de los fines y el rol de la organización. Una promovía un espacio para intercambiar información ligada a los organismos de intervención, acerca de financiamientos para mejorar los ingresos por la venta de productos o servicios, y con ello la calidad de vida. La otra buscaba que ACOCAL se constituyera, además, en un espacio de objetivación de los pequeños productores y de construcción política entre técnicos y productores con el fin de consensuar estrategias de acción que pusieran en cuestión los sistemas de poder local. Es decir, que se constituyera como un actor colectivo con fines políticos y económicos para disputar recursos del territorio.

Hacia fines de 2006, las discusiones mantenidas por los técnicos hacia el interior de ACOCAL terminaron en un enfrentamiento que generó divisiones entre los productores. Ya que estos no estaban al margen de las posiciones que tomaban los técnicos que los representaban. Esto, habría puesto en evidencia diferentes lógicas de intervención, o incluso, de dominación por parte los técnicos pertenecientes a la OIT (INTA) de San Carlos y los del PSA. Al respecto, uno de los técnicos que participó en ACOCAL como integrante por la ONG Red Valles de Altura (con inserción en el INTA), menciona:

En la discusión interna era claro que había dos sectores con dos mensajes distintos. [...] Para mí, uno era una construcción más de concientización y de no tomar decisiones “en nombre de”. Sino esto que decíamos, una base comunitaria, que vayamos y consultemos a las bases, y que el representante no



sea el que tome decisiones por su cuenta. Que los proyectos estén contruidos también desde las bases, desde el qué necesitamos, qué nos está pasando. Y por el otro lado, eran unas decisiones, el proyecto condicionaba, nos juntamos para recibir el proyecto. (Julio de 2009)

Desde una perspectiva similar, un técnico del PSA afirma que en el Encuentro Zonal los técnicos de ambos grupos tenían:

distintas miradas, distintos enfoques, distintas formas y modalidades de trabajo. En su momento las pusieron en discusión y las llevaron al Encuentro Zonal.

Dentro de ese encuentro hay gente [refiriéndose a los productores] que trabajaba con un sector y gente que trabajaba con otro grupo de técnicos. Entonces ahí un poco se llevó esta discusión [a los productores y esto] colaboró, me parece, con la ruptura del Encuentro Zonal [Entonces] Los técnicos no ayudaron en nada en esto, sino que al revés, colaboraron en su disputa, en sus distintas percepciones, a dividir más y a producir esta ruptura.

Las diferentes percepciones sobre los mecanismos de intervención llevadas al Encuentro Zonal, tornaron la situación inmanejable. Entonces, la disputa que inicialmente fue entre los técnicos culminó con la división en 2007 de ACOCAL. Esto, a su vez, resultó en la conformación de dos nuevas organizaciones en el territorio en las que se representan los intereses de ambos grupos (el Encuentro Zonal y el Encuentro Calchaquí), con “participación” de los productores en ambos casos. Entonces, como resulta del diálogo mantenido en septiembre de 2008 entre dos técnicos con injerencia en la zona pero con residencia laboral en la sede provincial del PDR:

*Técnico A* - Las organizaciones locales de base [refiriéndose a ACOCAL] no sé si han evolucionado mucho como organizaciones representativas del sector, digamos. Creo que estuvieron muy atadas, su dinámica muy atada a lo que ofrecían los programas y las ONG locales.

*Técnico B* - Son los programas los que dirigen más la dinámica.

*Técnico A* - No sé si hemos hecho mucho para promover que ellos tengan su vuelo propio, que vayan marcando su propio camino como organizaciones representativas del sector campesino en la zona.

Justamente desde esta perspectiva crítica se evalúa la situación generada por el Encuentro Zonal en San Carlos. Las disputas mantenidas por los técnicos sobre las formas de intervención y promoción de los pequeños productores terminaron radicalizándose y generando que, al dividirse, la organización perdiese legitimidad y representación. A su vez, este hecho afectó la percepción que los productores y la comunidad de San Carlos tiene sobre los técnicos.

## Los mediadores: ¿son de adentro o son de afuera?

Se retoma aquí aquella característica de los mediadores por la cual se los reconoce como “agente externo al grupo mediado” y en tanto “solo existe ligado a una red de relaciones que le confiere tal estatus” (Oliveira 2004, citado en Deponti y Almeida, 2010: 2).

Más allá de lo anterior, vale la pena destacar también que esta diferencia entre los mediadores (o técnicos de desarrollo) y los mediados (productores o pobladores locales) es reconocida y evidenciada por unos y otros. La diferenciación mencionada se encuentra representada en el discurso de ambos grupos al referirse a “los de afuera”, construyendo por oposición la otra categoría: “los de adentro” (Elías, 1964). Sin embargo, la expresión utilizada para el segundo grupo es “los de acá”, haciendo alusión al ámbito territorial habitado. En esta segunda expresión, se destaca además el sentido de pertenencia espacial (al referirse al lugar) y también social (al aludir al grupo o, más específicamente, a la comunidad) en definitiva, al territorio.

Centrándonos en el análisis de los mediadores, los productores y pobladores locales reconocen como parte de su grupo de pertenencia (los de acá) a quienes han habitado en San Carlos por más de una generación y respetan el ‘orden establecido’ en la comunidad, o más precisamente, las relaciones de poder. Consideramos que para ser ‘de acá’ es necesario dar cuenta de ambas condiciones, de lo contrario se reconoce como alguien ‘de afuera’ o con ideas que refieren a un ámbito distinto al comunitario (expresiones características son, ‘piensa como alguien de afuera’ o ‘ya es más de ciudad’). Al respecto, una pequeña productora de San Carlos que ha residido por más de 6 años en la zona, afirma:

Llegó un momento que dije, no se que tan de afuera me dicen. Yo soy de Salta. Esta bien, yo soy de Salta capital. No nací en el valle, pero mi papa sí era vallisto... [...] si se quiere volví a mis orígenes... mi papi, el era vallisto, mis abuelos eran de acá. De parte de mi papa, de mi mami no. Entonces ahí más o menos yo los tranquilice a todos. Y ya cuando se empezó a sentir mi apellido, que es [...] un apellido de acá, del valle... entonces es como que ahí ya me aceptaron. (Julio de 2009)

En este testimonio se identifica, además del reconocimiento como alguien “de afuera”, la necesidad de sentirse incluido en el grupo de “los de acá” y la estrategia de mencionar a sus antepasados para lograr esta aceptación de la población local. Las vacilaciones y la reafirmación constante de su pertenencia al grupo indicarían dudas de la entrevistada sobre su adscripción al mismo, pues considera que haber nacido en otro lugar no es

fácilmente reemplazado por la existencia de antepasados directos que si lo hayan hecho. En definitiva podría pensarse que aún esta luchando por su aceptación comunitaria.

La pertenencia al grupo implica la aceptación de los pobladores y la asignación e identificación de un rol específico y legitimado; en otros términos, una posición reconocida y respetada en las relaciones de poder construidas en el territorio. Por esto, el reconocimiento como alguien 'de acá' es un anhelo particularmente importante para los mediadores que buscan mimetizarse con los grupos mediados (no así para quienes se reconocen como mediadores y pertenecientes a otro lugar y clase social). Sin embargo, esta posibilidad se ha encontrado con diferentes formas de resistencia.

Al respecto, menciona uno de los técnicos de origen bonaerense pero que ha estado por más de 10 años en San Carlos, que ha identificado referencias a su persona y la de sus compañeros como 'los porteños de San Carlos' o 'los técnicos de afuera'. Estas referencias geográficas, buscan ubicarlos fuera de las relaciones de poder internas de la localidad definiendo de algún modo su rol en la dinámica.

Otra forma de resistencia implementada para regular el accionar de estos mediadores es la construcción de *desconfianza* hacia ellos. Así por ejemplo, uno de los técnicos destaca que le han referenciado su calidad de vida mencionando que "los únicos que mejoran acá [refiriéndose a San Carlos] son los técnicos". La construcción de estos discursos en torno a los mediadores limita sus posibilidades de fortalecer vínculos con los mediados limitando, además, su inserción en la dinámica social del territorio.

Las formas de objetivar estas formas de resistencia se expresan no solo a través del discurso de los pobladores, sino también mediante actitudes o mecanismos para *hacer sentir* a los actores como agentes pertenecientes al grupo 'de afuera'. Refiriéndose a este tipo de mecanismos, un técnico menciona: "te dicen no, vos no entendés por qué se le paga a la pacha [y] no te explican y te dejan ahí. [En esos momentos] sí uno se siente de afuera".<sup>123</sup>

Reconocemos, de acuerdo a lo propuesto por Elías (*ibid.*), que parte de la estrategia de segregación implementada por los pobladores de San Carlos sobre la pertenencia a uno u otro grupo tiene por finalidad mantener el *statu quo* históricamente construido. Más precisamente los valores y costumbres que expresan las relaciones de poder en la organización de la comunidad local (Portes, 2006).

---

<sup>123</sup> Se avanza sobre este aspecto más adelante en este mismo acápite.

Sin embargo, identificamos también en el caso analizado, que el comportamiento adoptado por los pobladores de San Carlos (es decir, quienes integran el grupo de acá) podría estar vinculado a una lógica de protección contra los mecanismos de dominación y sometimiento que han sufrido desde la época de la colonia aborígenes y españoles pobres. Al respecto, un pequeño productor local afirma:

[...] acá ha habido una población original, que yo soy parte de esa población original, que estaba ubicada aquí, a través del sometimiento, detrás de la evangelización, civilización, de nuestros antecesores, que la historia dice que *hasta les han cortado la lengua*, los han llevado para que se mueran tuberculosos allá, en Buenos Aires, a los que sostenían su organización, es como que *el vallista se ha ido silenciando*, callando, y se le han metido muchos miedos. Eso como que ha sido transmitido de generación en generación. Entonces hoy decir una verdad, a una persona le cuesta. Y cuando viene otro a hablar, y bastante, como es el caso de los chicos estos, los autoconvocados, que es de verdad que *son de afuera*, [creemos que] van a actuar en función de [sus] intereses, y no del interés general (Septiembre de 2008)<sup>124</sup>

Quien habla en esta cita, reconoce en principio la existencia de un ‘otro’, es decir, alguien distinto a él o su grupo (los de afuera). Ese otro al que hace referencia, es alguien que viene a sacar provecho para sí, y en detrimento de él, o al menos identifica que esto ha sido históricamente así y vinculado con atrocidades como amputaciones o migraciones forzadas ligadas a la muerte por enfermedades. En el discurso, reconoce que esto ha forjado características en él como grupo o comunidad (identificado en general como los habitantes de los valles, es decir, los vallistas). Por ejemplo el hecho de ser silenciosos, callados. Luego el entrevistado amplía su relato sobre este tema al mencionar “Si hay algo que nos caracteriza a nosotros como vallistas es el silencio, o sea que ponemos siempre antes la barrera antes de hablar [...] ver un doctor, ver a uno de saco y corbata como que nos inhibe, nos calla. [...] la gente como que tiene *miedo*, *miedo* a responder, a participar” Se reconoce en esta mención que la característica que habitualmente se atribuye al vallista como “algo natural” o propio de su idiosincrasia, es en realidad una expresión ante el **miedo**, que al visualizar ciertos símbolos (saco, corbata, etc.) o expresiones de capital cultural (ser doctor) los hace callar. En definitiva, su comportamiento es el resultado de un largo proceso de dominación y sometimiento que si bien ha comenzado durante la colonia, se ha perfeccionado durante los últimos

---

<sup>124</sup> Al mencionar los “autoconvocados” el entrevistado se refiere a los integrantes de agrupaciones que, en aquel momento, se manifestaban contra la reapertura de una mina de uranio en la zona. Al respecto se recomienda revisar el trabajo de Leandro Bonzi (2010).

años a través de diferentes expresiones del poder vinculadas no sólo al capital simbólico sino también al cultural y social.<sup>125</sup>

Es entonces a partir del reconocimiento de mecanismos de dominación y sometimiento vigentes que los pobladores se reconocen con miedo o desconfianza a las distintas expresiones del capital social y cultural. Pues identifican en aquellas personas que lo detentan (haciendo alusión a títulos universitarios o utilizando diferentes símbolos como por ejemplo la indumentaria) intereses particulares y contrarios a lo planteado en los discursos que refieren al bienestar general (tal es el caso del desarrollo) o valores supremos (como por ejemplo el medio ambiente). En reacción a esto, operan diferentes mecanismos para “hacerles sentir” que no forman parte de la comunidad. Es decir, que son de afuera y por tanto excluidos de la vida comunitaria, y objeto de recelos y sospechas. Estas se manifiestan a través de miradas o mínimas expresiones públicas (como evitar el saludo o el contacto público) en lugar de la formulación directa de interrogantes. Al respecto, una pobladora local que se identifica como alguien “de afuera” refiriéndose a esto menciona:

[...] una, si ya es nueva... algo se trae. La desconfianza típica. No... porque es de afuera, seguramente algo hay...tenés que buscar la parte mala. Seguramente que algo...y te digo, normalmente tenemos la vida normal, vas al pueblo, salís, nadie te molesta, nadie te... pero no intentes participar en la vida comunal... (Julio de 2009)

Hay miedo de que... seguro vos venís de afuera y sos más inteligente, te sentís más... o te preguntan ¿por qué venís acá? ¿por qué dejás la ciudad? (Julio de 2009)

La situación de desconfianza y miedo, se reproduce con igual intensidad respecto de los técnicos de desarrollo rural que tienen su accionar en San Carlos. Más precisamente, los productores encuentran contradictorio el discurso de los técnicos respecto al desarrollo, la participación y la lucha, pues no identifican en algunos de ellos una cierta coherencia de acción. Resultan ejemplos de estas contradicciones las públicas disputas en torno al pimiento, el caso de ACOCAL y la compra de tierras a productores para beneficio personal, entre otras. Refiriéndose a los técnicos, un pequeño productor local menciona:

---

<sup>125</sup> Al respecto, una pequeña productora local menciona: “esta comunidad ha sufrido. Porque cuando llega el español, es engañado el cacique. Entonces sufre todo ese engaño, entonces de ahí es que también viene esta desconfianza. Y eso sí que lo tiene la gente muy grabado... Bueno, entonces, yo creo que con el que viene de afuera, desconfían.” (Julio de 2009)

¿Quiere que le diga la verdad? Pueden estar las buenas intenciones de ellos de darnos una mano, pero ellos no están encontrando el camino para llegar a nosotros. O nosotros estaremos tan cerrados que no abrimos esa puerta. O ellos, a través de sus métodos quizá [...] no demuestran los cambios que ellos quieren que se produzcan... (Septiembre de 2008)

Cuando ‘los de acá’ encuentran que los intereses de los mediadores se vinculan con su beneficio personal y no con el del conjunto, comienzan a profundizarse las acciones para resistir a su inclusión en las relaciones de poder local.<sup>126</sup> En cualquier caso, lo que se busca destacar es *que no son de acá* y por tanto se les debe tener miedo, hay que desconfiar de ellos porque tienen intereses particulares que van contra los de la comunidad y no se sabe hasta dónde pueden llegar. Entonces, se construyen distintos discursos que tendrían por finalidad fortalecer las sospechas y en tanto impedir aún más la entrada de los técnicos a la lógica y funcionamiento de la comunidad. Así por ejemplo, un pequeño productor aborigen de la zona refiriéndose a los de afuera menciona que:

no tienen claro qué es lo que queremos nosotros [...] Porque vienen de afuera, vienen con otro pensamiento. Aunque te dicen “te vamos a ayudar”, pero lamentablemente vienen con su cultura, y a veces vienen a imponer. (Septiembre de 2008)

El escenario para las acciones de intervención de los técnicos de terreno de San Carlos se ha dificultado por las limitaciones creadas a partir de la resistencia a su inclusión en la vida local y por los obstáculos en cuanto a la comunicación e interpretación del pensamiento del otro. Esto, a su vez, es potenciado por el accionar de unos pocos técnicos que en búsqueda del beneficio personal han venido perjudicando la imagen y el accionar de los restantes colegas. Precisamente por las fuertes contradicciones existentes entre el discurso de un reducido número de técnicos asociado al desarrollo y sus acciones en ciertos casos orientadas al beneficio personal y la dominación, se perjudica a los productores y se afecta el accionar del resto de los técnicos.

Es preciso insistir nuevamente en que los intereses y acciones de la mayoría de los técnicos de desarrollo son legítimas y en búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los productores agropecuarios más postergados de San Carlos. La resistencia propia de los pobladores locales a identificar a los técnicos como gente “de afuera” dificulta

---

<sup>126</sup> Al respecto menciona un técnico de San Carlos “Y en Cafayate nos dicen comunistas... acá nos dicen... los porteños de San Carlos... pero me imagino que mal intencionado, ¿no?” (Julio de 2009).

sus posibilidades de alcanzar cambios en las relaciones de poder. Estas posibilidades, a su vez, se reducen aún más por el accionar inescrupuloso de unos pocos mediadores.

## **El territorio y los mediadores**

Identificamos la existencia de contradicciones en el proceso de mediación que condicionan su accionar y afectan las relaciones de poder en el territorio. En principio, debe ser reconocida la diferencia “de clase” entre los mediadores y los mediados en terreno. Desconocer o desestimar esta particularidad implica no tener en cuenta que las clases sociales de los grupos en contacto son distintos y por tanto sus representaciones de mundo. Lo cual, podría llevar en algunos casos al intento de imponer visiones o ideas desatendiendo aquellas concepciones que han sido históricamente construidas a través de mecanismos de coerción, violencia (física y simbólica) y dominación, entre otras.

En línea con lo anterior, y en algunos casos como consecuencia de ello, la comunidad otorga a los técnicos un lugar o rol al identificarlos como alguien “de afuera” y no como un sujeto “de acá”. Este fenómeno social tampoco debe desconocerse o desestimarse, pues indica mucho más que un simple rótulo. Detrás de estas categorías se ocultan comportamientos comunitarios de dominación conjuntamente con otros de protección contra los intereses particulares de los mediadores. Precisamente, como afirma Elías (1964), este tipo de mecanismos permiten continuar manteniendo las relaciones de poder históricamente construidas en el territorio excluyendo aquellos sujetos que representen una amenaza al *statu quo*. Por esto, que los técnicos busquen modificarlas implica cambiar las estructuras que, de lo contrario, perpetuarían las desigualdades en el territorio. Sin embargo, las acciones en pos del beneficio económico personal de algunos técnicos justifican y activan los mecanismos de resistencia retrasando y limitando las acciones que tienen por objetivo alcanzar mayores niveles de autonomía e igualdad.

Más allá de la instancia propia de la mediación, y dada la existencia de intereses particulares de los técnicos, resulta pertinente reconocer las disputas que se establecen entre los mediadores por espacios de poder en el territorio. Emerge entonces desde “lo oculto” la contradicción existente del discurso y las acciones con los intereses particulares (no siempre conscientes) que los motorizan.

# CONCLUSIONES Y REFLEXIONES GENERALES

## Introducción

En la tercera sección de este documento, se desarrollaron las características que adquirió el proceso de descentralización en la provincia de Salta y en el municipio de San Carlos. Se analizó allí, a partir de las tres dimensiones reconocidas en este proceso, el rol del poder político en el orden provincial y local, y fundamentalmente en el territorio. Se destacó además el proceso por el cual la descentralización *hacia* el territorio generó un fortalecimiento del poder territorial del gobierno provincial y las distintas reacciones que la sociedad de San Carlos ha comenzado a tener respecto de las cuestiones políticas.

En la cuarta sección se analizaron las particularidades de la descentralización en la administración del agua de riego desde una perspectiva histórica, con eje en la década de 1990. Se avanzó allí en la identificación de las transformaciones territoriales a partir de una periodización basada en los procesos de continuidad y ruptura de la técnica. También se analizó el territorio resultante de la descentralización y el rol desempeñado por los técnicos de desarrollo como los actores que durante los años '90 comenzaron a operacionalizar la mediación estatal. Todo esto, nos permitió avanzar en la comprensión de las características que adquirió la descentralización *en* el territorio.

En este capítulo, el objetivo es establecer una síntesis de la vinculación existente entre descentralización y territorio partiendo de los aspectos desarrollados en las secciones precedentes. En otros términos, se plantea una instancia conclusiva y de reflexión del trabajo.

Este capítulo se divide en tres partes. Las dos primeras coincidentes con los títulos de la tercer y cuarta sección, y una tercera en la que se presentan las reflexiones finales de la tesis.



## **La descentralización *hacia* el territorio**

En la descentralización *hacia* el territorio se incluyeron políticas que en el marco de este proceso se implementaron desde los órdenes superiores de gobierno y generaron transformaciones territoriales. Estas políticas han sido impuestas, fundamentalmente, desde el orden nacional de gobierno, hacia las provincias y desde éstas a los municipios o ámbitos locales. Las políticas a las que hacemos referencia están asociadas a la transferencia del sistema de salud y educación, a las leyes de coparticipación de recursos y a la elección de representantes (en todos los órdenes de gobierno pero fundamentalmente en los municipios o ámbitos locales). Las medidas aplicadas han sido en parte asumidas y adaptadas en el territorio pero no fueron generadas desde éste ámbito y tampoco han sido el resultado de demandas formuladas desde allí.

La descentralización, fue promulgada desde diferentes ámbitos bajo el supuesto de que éstas políticas favorecen la participación, la transparencia y el acercamiento de las decisiones a quienes les afectan. Profundizando en el concepto y en el marco en el que se dio, este proceso implicó una instancia de transformación del Estado argentino tendiente a redefinir la dinámica de dominación que lo constituye. Precisamente, la transformación del Estado a la que hacemos referencia comenzó a mitad de la década de 1970 (con la transferencia del sistema de salud y educación -1978 y 1994-, la modificación de la coparticipación nacional -1988- y la implementación de elecciones locales en el territorio nacional a partir de 1983). Pero fue durante la década de 1990 cuando se profundizó el modelo neoliberal y la descentralización tuvo, en el marco de las reformas del Estado, su mayor efecto. Esto fue así porque se implementó en el marco de otras acciones que potenciaron sus resultados (como por ejemplo, la privatización de bienes públicos y la terciarización de servicios).

La transformación iniciada desde el Estado nacional modificó su rol en todos los órdenes de gobierno. Nuestro análisis se centró en el caso de Salta y dentro de esta provincia en el municipio de San Carlos.

En la escala provincial, la aplicación de las políticas de descentralización implicaron un proceso de concentración de poder político en la figura que comanda la estructuras de gobierno: el gobernador. Su empoderamiento generó una redefinición del poder político

en el orden provincial y en los municipios estando vinculado con las tres dimensiones de la descentralización: política, económica y funcional.<sup>127</sup>

En lo referido a la dimensión política de la descentralización, se reconoce una estrecha vinculación entre los tres órdenes de gobierno en lo que a cuestiones generales se refiere. La vuelta al sistema democrático de gobierno en 1983 suele considerarse como el principal hito respecto de la elección de representantes y el logro de autonomía en las provincias y municipios. Este momento histórico, tiene su correlato en la provincia de Salta con la reinstauración, en 1983, de la constitución de 1949 (en lugar de la Constitución de 1929 que había sido puesta en vigencia en 1956 por un gobierno de facto). En el ámbito local, más precisamente en San Carlos, este cambio implicó la posibilidad de elegir a la totalidad de los gobernantes y representantes, fundamentalmente en el orden municipal.

Estas modificaciones, pese a que intrínsecamente significan logros en cuanto a las libertades de los pobladores, han generado diversos escenarios que no necesariamente tienen que ver con un aumento en la autonomía y participación de la población local en la escena política. Porque por ejemplo debe tenerse en cuenta que desde la restitución de la democracia y hasta 2007 durante 14 años, el gobierno de Salta estuvo vinculado, casi en la totalidad del período, con una única y misma familia (la de Romero). Lo cual indica que se consolidó, conjuntamente, una estructura de poder político no sólo en el ámbito gubernamental sino en la estructura socioeconómica provincial.<sup>128</sup>

Este escenario político provincial no es nuevo y tampoco es una consecuencia de los procesos de descentralización. La dominación de amplios sectores de la población a partir de un sistema de patronazgo autoritario en la provincia y en los ámbitos territoriales se reconoce ya desde la conformación histórica del Estado provincial (incluso desde el período de la colonia). El rol desempeñado por las elites familiares y la iglesia católica en la legitimación de las estructuras de poder puede visualizarse, por

---

<sup>127</sup> Recordamos que en este trabajo se considero operativamente a la descentralización como las medidas de política incluidas en el proceso de reforma del rol del Estado y de la política pública que conllevan a la transferencia de *funciones, responsabilidades, recursos y autoridad* desde el nivel nacional de gobierno hacia los niveles subnacionales (provincias y/o municipios). A se han reconocido tres dimensiones dentro de éste proceso: *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).

<sup>128</sup> Sobre la vinculación entre el poder económico y la descentralización se avanza en el próximo acápite de éste capítulo.

ejemplo, en la redacción de la primer Constitución o en la injerencia de la Iglesia católica en las decisiones políticas (fundamentalmente en el orden provincial).

Sin embargo, debe reconocerse que desde el advenimiento de la democracia, el poder político ha dejado de ser manejado, exclusiva y coercitivamente, por las elites locales. Desde 1983, e ininterrumpidamente, los gobernantes municipales fueron elegidos por la población local cambiando su histórica imposición provincial (tanto en gobiernos de facto como democráticos).

La estructura política de gobierno en Salta ha tenido en el contexto democrático su base política en los ámbitos municipales. En este sentido y para el caso de San Carlos, las gestiones de Néstor Fidel Cardoso (1987-2001) y José Alberto Aquino (2001-2007) caracterizadas por la aplicación de políticas coercitivas se explican en un contexto en el cual el poder político provincial lo ha permitido. Este escenario ha ido cambiando a partir de un aumento en la libertad y autonomía de la población generando la necesidad de *un cambio*. Inicialmente, la población ha comenzado a exigir medidas y acciones a sus representantes locales, otorgándole un renovado significado al poder político en San Carlos.

En la dimensión funcional los aspectos analizados cobran una mayor integridad, pues es aquí donde los gastos públicos entran en la escena. La transferencia del sistema de salud y educación desde la Nación a las provincias sin los recursos necesarios para su funcionamiento es parte ineludible en esta dimensión del análisis. Es a su vez, un aspecto de singular importancia para la comprensión de los procesos acontecidos en el contexto político provincial y local.

Precisamente, la transferencia de los servicios de salud y educación a la provincia de Salta generaron dos procesos encontrados.

Por un lado, este traspaso implicó un aumento significativo de los gastos con un fuerte impacto en las finanzas locales que mediante diferentes estrategias políticas fueron sobrellevadas (por ejemplo, a través de la terciarización en la administración de los sistemas de salud, el deterioro del sistema educativo público o el aumento en la dependencia de los fondos nacionales entregados a la provincia por fuera de la coparticipación correspondiente por Ley). Estas cuestiones, en mayor o menor medida, suelen ser reconocidas como los resultados de la descentralización funcional e implican una mayor vulnerabilidad en los gobiernos subnacionales para enfrentar los embates del

poder económico (nacional e internacional) y las negociaciones con el gobierno nacional. Puntualmente, se afirma que la descentralización se caracterizó por la transferencia de los sistemas de salud y educación sin los recursos necesarios para afrontar los gastos que implicaba su gestión.

Sin embargo, y como contrapartida a las desventajas anteriormente mencionadas, la transferencia de estos servicios aumentó el poder político provincial (y particularmente de los gobernadores) al otorgarle nuevos elementos de legitimación y reducir la dependencia del control o regulación nacional en la provisión y administración de servicios. En efecto, la administración de los sistemas de salud y educación, actuó como un mecanismo útil para ejercer un mayor control político de la sociedad: a) por su importancia económica (en recursos humanos involucrados, infraestructura, administración de fondos públicos, etc.) y b) por su efectividad para favorecer legitimación de las relaciones de poder en el territorio (a través, por ejemplo, de las designaciones de funcionarios, diseño de políticas educativas y de salud, etc.). Concretamente, en el caso de San Carlos, la descentralización de los servicios de salud y educación fortalecieron 'informalmente' el poder político local y provincial. Pues a través de las relaciones con el gobierno de Salta la designación de los cargos jerárquicos locales (como director de las escuelas u hospitales) ha estado relacionada con el accionar de los gobernantes y esto aumentó su influencia política local.

De este modo, la gestión de estos servicios se encuentra directamente asociada con la política provincial y local.

Entonces, la transformación territorial más significativa resultante de la descentralización fue la modificación en las características de ejercicio del poder político. Precisamente, se modificó el rol del gobernador y de los representantes elegidos en los ámbitos territoriales a la vez que la población comenzó a tener mayor injerencia en la asignación de este poder a través del voto. Entonces, si bien por un lado se ha concentrado y fortalecido el poder de los gobernantes, por otro, depende más que antes de la legitimación del electorado en todos los órdenes.

En este escenario, pese a la existencia de desigualdades y claras expresiones del poder hegemónico provincial comienza a vislumbrarse instancias de cambio. Si bien esto pareciera estar lejos de los tan promocionados 'beneficios de la descentralización', tienen que ver con la resignificación (y en algunos casos, aparición) de prácticas y ámbitos de participación. Los cuales podrían constituirse en el inicio de un proceso de

transformación (lento, con marchas y contramarchas) hacia escenarios de mayor equidad social. Parte de las acciones identificadas en San Carlos muestran un aumento en la participación de la población respecto a etapas pasadas, lo cual puede devenir en un paulatino crecimiento de la autonomía de los pobladores locales en la toma de decisiones públicas que los afectan. En tanto éstos, cuestionan las instituciones que los regulan, actuando inicialmente a través del voto y desafiando relaciones de poder construidas a través de procesos históricos de siglos. Este tipo de situaciones comienza a su vez a incidir en las estructuras de poder local y desde lo político a transformar el territorio (por ejemplo a través de acciones producto de políticas dirigidas a atender nuevas demandas sociales o productivas).

El desafío a las relaciones de poder hegemónico implica al menos un obstáculo ante futuros intentos de centralización. Pues una vez alcanzados ciertos derechos por la población (como por ejemplo la libertad de expresión o el voto), su vuelta atrás resulta compleja en contextos democráticos.

En línea con lo anterior, y en el marco de un aumento en el carácter ciudadano de los pobladores locales (entendido como la lucha por la pertenencia y la participación en la comunidad) la descentralización política estaría logrando comenzar a poner en cuestión la distribución y manejo del poder político y, consecuentemente, los mecanismos de dominación presentes en éste ámbito local del municipio de San Carlos.

Sin embargo, si bien por un lado la descentralización aumentó la autonomía y libertad de los pobladores, por otro formó parte del grupo de políticas que durante los años '90 incrementaron la desigualdad y favorecieron la concentración del capital. Precisamente, las políticas de descentralización permitieron una radicalización de la lógica de mercado (características del pensamiento neoliberal) aumentando el número de privaciones (Sen, 1999: 24) para quienes no cuentan con los recursos para acceder a ciertos servicios (por ejemplo, en lo referente a salud y educación). Además, este 'acercamiento' de las instancias de decisión a la población también habría favorecido la fragmentación de las luchas sociales, debido a que los municipios pasaron de ser ejecutores de políticas a tener que diseñarlas, y es por tanto en este ámbito, donde comienzan a realizarse ciertas demandas (tal es el caso de promoción económica y políticas sociales). En relación a este tema, como afirman Smulovitz y Clemente (2004: 84) al sintetizar las características que adquirió el proceso: "en Argentina se debe hablar de municipailización de la crisis antes que de descentralización del Estado".

Insistimos entonces en que la transformación en las características del poder político local en San Carlos forma parte de un resultado no deseado de la descentralización, el cual posiblemente, será objeto de acciones para encausarlo hacia el interés del poder hegemónico.

La complejidad en el abordaje y análisis del proceso de descentralización, así como de su impacto en las estructuras de poder del territorio, nos lleva a retomar lo planteado por Boisier (2004: 29) al afirmar que la descentralización tiene lugar en la medida en que exista la construcción de un nuevo contrato social. En otros términos, insistimos en reconocer que éste proceso va ‘más allá’ de una reforma en la administración pública e involucra un cambio profundo en la sociedad que implica modificaciones en las relaciones sociales. Particularmente para el caso de San Carlos, cabe destacar que las relaciones sociales analizadas son el resultado de un proceso histórico de dominación que data desde la colonia y se basó en la aplicación de la violencia y la coerción. Sobre esta *herencia cultural de dominación* es esperable que los avances en la lucha por una mayor igualdad marchen de acuerdo a la “asimilación” del contexto de libertad que se habría comenzado a construir desde el advenimiento de la democracia.

Como ha sido históricamente, los avances en contextos de una mayor igualdad y libertad afectan intereses en todas las escalas (locales, provinciales, nacionales y globales) y de distinto tipo (político, económico, etc.). Precisamente sobre el poder y los intereses económicos presentes en el territorio y su relación con los procesos de descentralización se avanza en el próximo acápite. Hasta aquí presentamos las transformaciones que identificamos de la descentralización *hacia* el territorio, en el sentido de un proceso social que surge de arriba hacia abajo, desde la nación a la provincia, y desde ésta, al municipio o ámbito local pero que luego será adoptada en parte por los actores del territorio.

## **La descentralización en el territorio**

La sección titulada de igual forma que esta parte del capítulo tuvo por objetivo analizar desde el territorio las distintas instancias de intervención del Estado en la profundizando sobre las transformaciones territoriales generadas desde fines de la década de 1990 y hasta la actualidad. Esto fue abordado en los capítulos 6, 7 y 8 de la tesis a partir del

recorte espacial correspondiente al conflicto por el agua de riego en la cuenca del río Calchaquí.

Nos proponemos aquí avanzar en el análisis de los principales hallazgos encontrados en aquellos capítulos. Específicamente, en los aspectos relacionados con las relaciones de poder y el territorio, y su espacialidad y temporalidad a partir de considerar la descentralización como una técnica útil para la elaboración de una periodización.

### *Poder y territorio*

El territorio es una expresión, como ya señalamos, de las relaciones de poder mediatizadas por el espacio. En línea con esto, y siguiendo a Foucault (1976 citado en Raffestín 1980[1993]: 53) observamos que en el caso bajo estudio, el conflicto por el agua de riego en la cuenca del Calchaquí, evidenció que en el territorio el poder es operado desde diferentes puntos. El más evidente, es el ejercido por los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas. Por ejemplo, a partir de la violencia económica utilizada para relacionarse con los medieros que trabajan en las fincas o por las amenazas perpetradas a los tomeros que intentan hacer cumplir los turnados.

Otro ámbito desde el cual también opera el poder en este territorio es desde el Estado. Desde el orden nacional a través de la implementación de los PDR y del rol que los mediadores desempeñan en el territorio. Y desde el Estado provincial, el poder se ejerce a través de la intervención en la regulación del sistema de riego, específicamente, por medio de la aplicación de los destomes. Sobre este aspecto en particular, cabe también destacar que la ausencia del Estado en el control de estos turnados también implicó la aplicación de una política que en definitiva, reflejó un accionar asociado al ejercicio del poder hegemónico del territorio. Lo cual expresa que el poder es intencional y no subjetivo.

Desde una perspectiva más general, también en este caso queda evidenciado que las relaciones de poder en torno al agua de riego han sido intencionales ya desde su apropiación en la época de la colonia y también durante la etapa en la que el Estado apareció como actor regulador. Aunque desde ese momento y más aún en el transcurso del siglo XX, el poder (cuando no era mediado por algún conflicto) fue 'disimulado' o 'encubierto' en marcos legales, instancias institucionales e incluso en el 'sentido

común' (al basar la aplicación de medidas en los *usos y costumbres* o mas directamente en la *tradición*).

El poder, en el caso analizado, es transversal al conjunto de relaciones sociales, políticas y económicas. Esto queda evidenciado en la histórica acumulación de capital: político, económico, cultural y social; de los grandes productores y en el rol dominante que estos actores desempeñan en distintos campos de la sociedad.

En lo económico, la apropiación inicial (durante el período colonial) de los recursos productivos estableció la desigualdad estructural que se mantuvo hasta la actualidad prácticamente sin modificaciones. En torno a este escenario se construyeron relaciones económicas desiguales que persisten desde entonces y expresan el desequilibrio social y en las dotaciones de poder del presente. Algunas de las cuales, intentan ser moderadas con la aplicación estatal de PDR y mas precisamente con el accionar de los técnicos de terreno.

Lo económico, a su vez, se conecta desde el territorio con el poder político. Al respecto, vale recordar que los departamentos de los Valles Calchaquíes coinciden con la delimitación que tenían las grandes estancias durante la época colonial. Estas jurisdicciones político-administrativas han constituido desde su creación en 1840 la base política sobre la que se conforma la Legislatura Provincial, legitimando desde entonces en el territorio el poder del Estado provincial en general y del gobernador en particular. Fue desde la conformación del Estado provincial que tanto los diputados como los senadores representaron, territorialmente, los intereses de las grandes fincas en la estructura de gobierno. Si bien desde 1983 el poder político comenzó a contar con una mayor participación del conjunto de la población el poder económico de los grandes productores continúa teniendo una vigencia similar. Por ejemplo, por su importancia en el financiamiento de las campañas políticas o por su relación con otras instituciones locales con fuerte poder en el territorio, como la iglesia Católica. Además que se acrecentó durante los años de la década de 1990 producto de los procesos que, como la descentralización, favorecieron su poder discrecional, por ejemplo, en el caso del agua de riego en la cuenca del Calchaquí.

Desde otra perspectiva de análisis, esta base territorial del poder político-económico explica por qué durante los períodos de descentralización-centralización no se aplicaron políticas tendientes a modificar la desigualdad heredada. Sino que por el contrario, y en



relación al rol como mediador entre las clases asociadas al Estado, su función fue controlar los abusos de poder de los sectores dominantes para de este modo asegurar la reproducción del sistema.

Resulta pertinente destacar que las relaciones de poder analizadas entre los de arriba y los de abajo no corresponden sólo con un patrón binario entre los dominadores (consorcio Angostrura-Las Juntas) y dominados (consorcio Calchaquí). Si bien en ocasiones la descripción de las relaciones se presenta de forma simplificada,<sup>129</sup> una diversidad de actores actúan en el territorio y, cada uno desde su rol, confluye en la compleja construcción de las relaciones de poder que constituyen el territorio. Así por ejemplo, el rol de los mediadores no es atribuible a ninguno de estos dos grupos y sin embargo desempeña un papel central en el entramado de las relaciones de poder local, ante el cual los pobladores de San Carlos reaccionan ubicándolos como sujetos 'de afuera'.

Las resistencias, y más precisamente los conflictos, conforman también una de las particularidades que Foucault reconoce al caracterizar la naturaleza del poder. Precisamente para el caso analizado, desde que el agua ha sido puesta en valor ha representado el poder en el territorio, constituyéndose en un elemento de disputa. Inicialmente, se establecieron mecanismos de violencia y coerción física y simbólica para lograr su apropiación (como el sistema de encomienda, la amputación de miembros a quienes desobedecían las ordenes de los patrones de estancia, la negación de los derechos -como por ejemplo el apellido o los cultos propios- la construcción de edificios, plazas y otros reconocimientos públicos a favor de las clases dominantes).

Luego con el advenimiento de sistemas de derecho, se comenzaron a desplegar otras estrategias para mantener la estructura heredada. Tal es el caso de las políticas que beneficiaron a los más poderosos. En el marco del contexto de la descentralización, se identifican dos períodos en los que este tipo de intereses primaron, el primero (1840-1946) con la administración departamental del agua de riego (o descentralización originaria) y el tercero (1998-2008) con la descentralización neoliberal en la gestión del agua. Sobre los aspectos vinculados con la temporalidad y espacialidad que implicaron estos períodos en el territorio se avanza en el próximo acápite.

---

<sup>129</sup> Porque como afirma Santos (2006[1996]: 11) para analizar el territorio es necesario "separar de la realidad total un campo particular, susceptible de mostrarse autónomo y que, al mismo tiempo, permanezca integrado a esa realidad total".

### *Temporalidad y espacialidad*

El carácter relacional del territorio aparece con nitidez al observarlo desde una perspectiva histórica. Entonces es posible avanzar en la comprensión de las relaciones sociales que lo constituyen. A la vez, al incorporar al en el análisis de estas relaciones al contexto de una espacialidad se materializa al territorio.

En el caso de conflicto por el agua de riego en la cuenca del Calchaquí, siguiendo el marco teórico propuesto por Milton Santos en el capítulo 1, se reconoce la existencia de de la “técnica” como noción capaz de avanzar en la materialización del territorio. Precisamente, Santos (2006[1996]: 16) define a este concepto como “un conjunto de medios instrumentales y sociales, en los cuales el hombre realiza su vida, produce y, al mismo tiempo, crea espacio”. Y reconoce en la técnica la capacidad para identificar materialidad ideológica y fuerte poder de transformación del territorio.

Precisamente, consideramos que la descentralización, por sus su carácter transversal es asociado con el concepto de una técnica en el análisis del territorio. Específicamente, la descentralización aplicada desde los ordenes superiores de gobierno tiene una definición ideológica precisa distinta de las que pudiese discutirse en torno al concepto y por otra parte, conforma decisiones y medidas de políticas que pueden, incluso, ir mas allá de las dimensiones (política, funcional y fiscal) identificadas en este proceso. Las acciones en torno a la descentralización, generan transformaciones que influyen en las relaciones de poder que conforman el territorio.

La descentralización como una expresión de la técnica, en su perspectiva histórica permite materializar el tiempo al identificar instancias de continuidad y ruptura (o centralización-descentralización). Y éstas, a través de la periodización propuesta, mostrar las transformaciones territoriales operadas. Como por ejemplo: la creación de instituciones en torno a la administración del agua junto con la conformación del Estado provincial, la construcción de los canales de riego para la posterior instalación de los turnados a principio de siglo XX, las expresiones del conflicto con la aparición del Estado provincial a partir de la década de 1940, el deterioro del sistema de riego con el retiro del Estado a partir de 1998, la reducción en la superficie regada con la descentralización neoliberal del sistema.

Se evidenció entonces, la dinámica del territorio a partir de los cambios generados por la aplicación de las políticas de centralización-descentralización pero también se

reconocieron continuidades que se mantuvieron a pesar de las transformaciones territoriales (como por ejemplo, la preponderancia de pequeños productores en el consorcio Calchaquí, la continuidad de las mismas familias entre los integrantes del consorcio Angostrua-Las Juntas, la vinculación del poder económico con el político, la iglesia y otras instituciones del ámbito local). Es decir, si bien se reconoce la existencia de una dinámica territorial específica en los años analizados también se identificó una cierta estática en la estructura de poder. Por esto, al considerar la dinámica del territorio creemos pertinente destacar su carácter parcial, en nuestro caso, sobre la desigual dotación de recursos económicos, específicamente, del agua.

En este sentido, y en línea con la propuesta de Silveira (1997: 8), la promoción de la descentralización tanto desde el Estado como desde otro tipo de organismos (nacionales e internacionales) se asoció inicialmente con el mantenimiento de la organización colonial y posteriormente con la modernización y la racionalidad. Por ejemplo, el mantenimiento de los turnados y su administración departamental con la conformación del Estado provincial se basó en ‘los usos y costumbres’ heredadas de la colonia. Posteriormente, y ya desde mediados de los años ’70, la promoción de la descentralización se vinculó a una mayor eficacia y eficiencia en la distribución y utilización del recurso (Fiorentino, 2010) o con la reducción de sus gastos de administración (Código de Aguas de Salta, 1998).

Otro aspecto de este análisis sobre la temporalidad y espacialidad del territorio son las escalas de análisis. Precisamente, el conflicto por el agua de riego definió de algún modo la espacialidad local del territorio, identificando con la cuenca del Río Calchaquí y los respectivos consorcios. Sin embargo, al asociar la técnica con las políticas de descentralización-centralización involucró la escala provincial y nacional en una espacialidad de orden superior que complementa (e involucra) el análisis territorial sin reemplazarlo.

La incorporación de las escalas de análisis en el estudio del territorio permitió vincular las diferentes conexiones en las relaciones de poder evidenciando la intrínseca complejidad del análisis y las redes que condicionan la dinámica territorial. Dan cuenta de esto, por ejemplo, la vinculación entre el poder legislativo de Salta y los grandes productores locales; o los mecanismos informales utilizados para la designación de los cargos jerárquicos en las escuelas. Esto, además de enriquecer las particularidades del trabajo, permitió avanzar en el conocimiento de la descentralización en el territorio

otorgando una nueva perspectiva de análisis al estudio de las políticas públicas y su vinculación con el ámbito territorial.

## **Reflexiones finales**

Descentralización y territorio se vinculan porque en ambos casos están involucradas las relaciones de poder.

Por más de 200 años el poder político y económico en los Valles Calchaquíes en general y en San Carlos en particular, fue legitimado por las estructuras estatales y sociales. A partir de 1983 con la el regreso de la democracia, o mas específicamente con la profundización de la descentralización política, la legitimación de los gobiernos en sus diferentes órdenes pasó a estar en poder de la población a través del voto. Concomitantemente, se modificaron las relaciones intergubernamentales, logrando un aumento del poder económico el gobierno nacional, espacial el provincial y político-social el municipio.

El Estado nacional se fortaleció en temas económicos porque, como resultado de la descentralización funcional redujo sus gastos en salud y educación, y conjuntamente, y como consecuencia del ajuste estructural de los años 1990 aumentó la masa de recursos administrada.

El Estado provincial, aumentó su poder político en el territorio por la dimensión que adquirió al concentrar la totalidad del sistema de educación y salud transferido desde el Estado nacional. Además, y particularmente para el caso de Salta, se construyó un andamiaje político institucional con los gobiernos de tercer orden que fortaleció su presencia en el territorio. También concentró, como el Estado nacional, los recursos económicos, limitando la autonomía de los gobiernos locales a la disponibilidad de fondos girados desde el gobierno provincial.

Los municipios, por su parte, aumentaron su poder político y social en los ámbitos locales por ser en estos espacios donde realiza el vínculo directo con la población y se dirime la legitimación de los gobernantes a través del voto. Estas jurisdicciones pasaron, entonces, a ser centrales en las estrategias políticas. Y su importancia, más allá de lo referente al accionar en el territorio, se transformó en uno de los pilares de las estrategias electorales de los gobiernos provinciales y nacionales.

Particularmente, en San Carlos, desde el advenimiento de la democracia se sucedieron diferentes instancias o estrategias operadas para obtener la legitimación popular que, por sus características, habrían sido informalmente permitidas por el orden provincial de gobierno. Esto resultó en que ante la sensación de temor a enfrentarse al poder político local apareció la necesidad de un cambio que resultó en la elección de nuevos gobernantes rechazando el autoritarismo y el caudillismo prevaleciente durante los primeros años de la democracia en San Carlos.

El cambio político, sin embargo, no ha tenido su correlato en la desigualdad presente en la distribución del agua de riego en la cuenca del Calchaquí. Y si bien se cuestionó al poder político en el territorio no sucedió lo mismo con el poder económico, pese a que ambos se encuentren esencialmente ligados.

La falta de objeciones al poder económico se expresaría por el rol que el Estado desempeña como mediador entre las clases dominantes y dominadas. Particularmente en nuestro estudio de caso, el accionar del Estado a través de AGAS desde 1946 hasta 1998 y de la Secretaría de Recursos Hídricos a partir de 2008, evidencia las 'intermitencias' de su presencia. Con la creación de AGAS se termina con la instancia descentralizada en que primaba el poder económico en el territorio y con la SRH reaparece una institución provincial luego que por la aplicación de las políticas neoliberales el poder de los grandes productores se manifestara sin control ni restricciones. La aparición del Estado, con AGAS y la SRH, evitó la profundización excesiva de las desigualdades generadas por el abuso de poder de los grandes productores 'de arriba' en la cuenca del Calchaquí. El Estado cumple así con su finalidad última, que en términos de Weber (2005[1922]: 44) es mantener el orden (dominación) vigente.

Durante los períodos descentralizados (1840-1946 / 1998-2002) el territorio en el contexto de su propia dinámica se transformó adaptando su estructura y funcionamiento a los nuevos requerimientos del capital.

Las transformaciones del primer período fueron en general de carácter político institucional, debido a que se habrían mantenido las estructuras heredadas de la época colonial. Específicamente, con la redacción de la Constitución, la creación de los poder legislativo provincial de acuerdo a la distribución territorial de los departamentos delimitados por las grandes estancias, la designación de los intendentes por los

gobernadores, la administración departamental del agua de riego, y otros hechos similares; se le otorgó una forma legal a la estructura de poder existente durante la colonia.

Durante el período neoliberal, en cambio, los técnicos de desarrollo rural aparecieron en el territorio. Precisamente, en esta instancia los abusos de poder habrían sido moderados por éstos agentes. Los técnicos, entonces, con su accionar en torno al ‘combate de la pobreza’ expresado desde diferentes organismos internacionales y nacionales habrían tenido por finalidad implícita aplacar los cuestionamientos que a consecuencia del aumento de las desigualdades y en línea con la necesidad de cambio político se hicieron al poder económico. Todo este andamiaje de poder, funcionó en el marco de una instancia hegemónica, es decir, ‘oculta’ detrás de discursos, valores, tradiciones y demás elementos del ‘sentido común’ que reprodujeron las estructuras vigentes desde hace más de 200 años.

Luego de la descentralización neoliberal reapareció el Estado provincial pero en las estructuras del modelo neoliberal y manteniendo la presencia de los técnicos de desarrollo. Más aún, no solo se mantiene sino que la estructura de los mediadores se institucionalizó pasando de ser programas de Estado a parte constituyente del mismo (como secretarías, subsecretarías, etc.).<sup>130</sup>

Wallerstein (2004[1991]) sintetiza los resultados alcanzados por las políticas del Estado provincial en torno al agua de riego cuando afirma, refiriéndose a las políticas de desarrollo, que: “en la actualidad siempre hay remedios parciales, nunca la abolición definitiva de las desigualdades”. Por ello, como en el último acápite del capítulo 6 insistimos en preguntamos: ¿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.

Más allá de lo anterior, nos interesa destacar que los distintos períodos identificados con la descentralización como técnica fueron siendo cada vez más cortos: comenzaron teniendo una duración de aproximadamente 100 años (1840-1946) reduciéndose a 10

---

<sup>130</sup> Por ejemplo, el gobierno nacional creó la Subsecretaría (que posteriormente pasó a ser Secretaría) de Agricultura Familiar en abril de 2008. De acuerdo con el decreto del Poder Ejecutivo (571/2008) esta dependencia tiene por objetivo “elaborar, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas para el desarrollo rural, atendiendo a las necesidades específicas de los diversos actores, regiones y sectores agroproductivos”. En la práctica esta dependencia comenzó a agrupar e incluir formalmente los programas de desarrollo rural (y sus respectivos técnicos) en la estructura del Estado.

en el último (1998-2008). Esta disminución en la 'tasa de cambio' da cuenta de que cada vez mas aceleradamente el poder dominante tiene que implementar políticas que mantengan el sistema capitalista vigente. En otros términos, las modalidades de acumulación y de reproducción deben modificarse con mayor rapidez, porque los signos de agotamiento se producen cada vez con mayor frecuencia.

En el ámbito territorial, estas modificaciones se dan junto con un funcionamiento social más participativo, concomitantemente con una mayor polarización, concentración y desigualdad.

La emergencia de movimientos sociales diversos en terreno (autoconvocados contra la minería, Movimiento Campesino Indígena) por su parte indican, frentes de resistencia y de cambio.

En este contexto, las posibilidades de continuar con las estructuras que han estado vigentes por más de 200 años, parecieran en el marco de gobiernos democráticos, difíciles de mantener. Y si fuese cierto que el modelo vigente ha comenzado a mostrar signos de agotamiento o la necesidad de una mayor velocidad de adaptación al incremento de la voracidad del capital por acumular beneficios generando desigualdad y pobreza, nos preguntamos ¿cómo se irá modificando el rol del Estado ante este nuevo escenario? ¿Surgirán instancias de transformación con grados de segregación social similares a los operados durante los '90? O, por el contrario, ¿las transformaciones serán en la búsqueda de una mayor igualdad a partir de la búsqueda de un modelo de desarrollo propio del Sur?

El propósito inicialmente planteado en esta tesis fue "aportar al conocimiento de la relación entre descentralización y territorio" si bien consideramos haber avanzado en este sentido, como suponíamos, nuevos interrogantes han ido surgiendo en el transcurso del trabajo. Algunos de estos son:

- *Ante el aumento de las instancias participativas y las necesidades de cambio demandadas por los pobladores de San Carlos, ¿Por cuánto tiempo el poder político podrá mantenerse 'explícitamente aislado' del poder económico?*
- *¿Cuál será la estrategia desplegada desde los sectores económicos dominantes para continuar reproduciendo las estructuras de dominación ante un aumento de la participación popular en la búsqueda de una mayor igualdad?*

- *¿Qué rol desempeñarían los mediadores en el territorio ante un nuevo escenario de agotamiento del sistema? ¿Y en la medida en que quede al descubierto cada vez más su rol de mediadores?*
- *¿Qué otras técnicas (como la descentralización) pueden reconocerse para el análisis del territorio? ¿Qué otras periodizaciones pueden construirse? ¿qué similitudes y diferencias existen entre las técnicas y las periodizaciones?*

Estas, entre otras preguntas, nos incitan a continuar nuestro propósito inicial en próximos trabajos. Porque el territorio y la descentralización continúan siendo un tema de investigación a profundizar. Confiamos en que esta tesis haya sido un aporte para su discusión, interpretación y análisis.



## **ANEXOS**

# Anexo 1. Formulario para entrevistas en estudio de caso

## *Formulario 2005-2007*

### **Municipios**

#### → *La estructura organizacional del gobierno*

- ¿Los cargos de Intendente y Concejales fueron siempre dispuestos mediante el voto popular o en algunas instancias, como por ejemplo dictaduras militares o anteriores formas de elección, obtenían el puesto mediante otros mecanismos? ¿cuáles?
- ¿Cuáles son las secretarías que conforman la actual estructura del Municipio (dependencias, otros organismos dependientes de esta institución directa o indirectamente)?
- ¿Cuáles fueron creadas en los últimos diez años?
- En general, la creación de nuevas dependencias dentro de la estructura de gobierno local ¿A qué tipo de fuerzas responde, es decir, surge a partir de las necesidades locales, de pedidos provinciales o nacionales, de asignaciones de partidas presupuestarias u alguna otra cuestión del estilo?
- ¿Considera que la reforma de la constitución nacional en 1994 tubo algún efecto directo en la organización, asignación de fondos, participación a escala nacional o provincial, del municipio?
- ¿Y la reforma de la constitución provincial en 1998?
- ¿Existen articulaciones formales del municipio con el resto de las organizaciones de la sociedad? ¿Cuales?
- ¿Existen documentos que puedan mostrar la evolución de la estructura del gobierno municipal en el tiempo, tal es el caso de disposiciones del consejo deliberante u ordenanzas municipales?

→ ***La agenda municipal***

- Si tuviese que establecer un orden de importancia sobre las **acciones** (no políticas o medidas generales) a desarrollar por el gobierno local (su gestión) ¿cuál sería este?
- El orden de las prioridades seguramente ha variado en el tiempo, pero puede haber ocurrido que ciertas cuestiones antes no eran incumbencia del municipio y ahora lo son, ¿cree que es realmente así? ¿en qué casos?
- ¿Considera que el protagonismo del gobierno local aumentó o disminuyó durante los últimos 15 años? Si la respuesta es si, ¿podría establecer los momentos a partir de los cuales se produjo dicho cambio?
- ¿Cuáles son las cuestiones que, a su criterio, ha tenido que comenzar a desarrollar el municipio y antes se encargaba el Estado nacional o provincial?
- ¿Cree que si el municipio recibe mayores fondos, responsabilidades y autonomía de decisión para encontrar respuesta a los problemas de la localidad los resultados serían más y mejores?

→ ***Articulaciones Municipales***

Es común que para la implementación de ciertas mediadas el municipio deba realizar acciones articuladas con otras instituciones locales, provinciales o nacionales. En este sentido:

- ¿Cuales son las organizaciones locales con las que el municipio tiene articulaciones directas a partir de la prestación de servicios, fondos e incluso apoyo institucional?
- ¿Puede identificar algún momento a partir del cual las articulaciones con organizaciones de la sociedad civil aumentaron o se establecieron con mayor solidez?
- ¿Tiene el municipio articulaciones directas con algún gobierno local de la zona, tal es el caso de Animaná o Angastaco? ¿Qué características tienen estas articulaciones? ¿Qué acciones realizan en conjunto?

- ¿Qué aspectos considera habría que mejorar en las articulaciones del gobierno local?

→ *Situación económico financiera*

- Los fondos coparticipados responden a una programación establecida en base a las disposiciones de la ley de coparticipación provincial, sin embargo suelen entregarse fondos dirigidos al desarrollo de acciones en particular. A su criterio, ¿cuál es el porcentaje de los fondos de este tipo en relación a los ingresos totales del municipio? ¿considera que esta participación ha aumentado, se ha mantenido o ha disminuido en el tiempo?
- ¿En términos generales considera que la coparticipación provincial aumentó, se redujo o disminuyó? ¿Y los gastos del municipio?
- ¿Cuáles son los principales rubros en los que se distribuyen los ingresos municipales? ¿en que porcentajes?
- La participación de los recursos de origen local, ¿aumentaron, disminuyeron o se han mantenido en el tiempo? ¿El municipio ha tenido que recurrir a otras fuentes de financiamiento para el desarrollo de acciones u obras (específicas o no)? ¿a cuáles?
- La entrega de los fondos coparticipados responde según algún tipo de sistematización, por ejemplo entregas mensuales, quincenales o es respuesta a la disponibilidad de fondos del Estado provincial?

*Las preguntas finales:*

- ¿Considera que las actuales condiciones del gobierno han posibilitado un aumento en la capacidad a la población para influir/participar en la gestión del gobierno?

¿Considera que el escenario actual, construido durante todos los hechos que se sucedieron durante la década de 1990 y estos últimos 5 años han contribuido a que la gente confíe más en las instituciones (públicas o privadas)? Es decir, ¿Cree que la gente tiene mas conciencia sobre las instituciones (de todo tipo) porque cumplen con mayor responsabilidad las normas y leyes, y funcionan con mayor transparencia?

## **Formulario 2008-2009**

### **Preguntas**

Las preguntas dependieron de las particularidades de los entrevistados y fueron tomando diferente forma al avanzar en el viaje. En otros términos, este formulario, se estableció como guía para ir orientando la conversación/entrevista realizada en campo.

Las temáticas abordadas fueron:

### ***Conflicto del agua entre grupos de productores***

¿Esta de acuerdo con el sistema de destomes implementado?

¿Desde cuándo existe este mecanismo?

¿Cree que todos lo respetan? Y siempre lo han respetado.

¿Quién lo controla?

¿Como afecta su situación que los de arriba no respeten los momentos de destome?

Podría comentarme como considera que ha funcionado el sistema de riego y cuál ha sido la situación en la disponibilidad de agua en cada uno de estos momentos:

- AGAS (1946-1998)
- PROIN S.A. (1998-2002)
- Consorcios de riego (2002-2008)
- Secretaría de Recursos Hídricos con Consorcios de Riego (2008-hasta la actualidad).

¿Siempre ha cultivado la misma cantidad de hectáreas? ¿ha cultivado las mismas especies?

¿La producción a aumentado o disminuido en el tiempo?

¿A qué atribuye estos cambios?

### ***Conflicto del agua entre productores de un mismo grupo***

¿Qué ocurre cuándo uno de los productores locales no respeta los turnos?

¿Quién lo controla? ¿Siempre ha sido así? ¿Cómo era antes?

¿Sabe de algún caso en el que algún productor local haya robado agua? O ¿no haya respetado su turno? ¿Esto siempre ha sido así o se ha modificado en el tiempo? ¿por qué cree que es así?

¿Cómo es el funcionamiento del Consorcio de Riego? ¿Usted participa? ¿Cómo? ¿Por qué?

¿Participan todos los productores o solo un grupo? ¿Quiénes? ¿Por qué cree que es así?

***El accionar de los mediadores (representantes-técnicos-otros)***

¿Se siente identificado con sus representantes?

¿Qué actividades realizan los técnicos del INTA, PSA, etc.; los integrantes de la Comisión Directiva del Consorcio de riego; los gobernantes (intendente, concejales, diputados, senadores, etc.); y otros mediadores en la zona? ¿Viven aquí o no? ¿Llevan a cabo otras actividades profesionales o particulares en la zona? (esta pregunta esta principalmente dirigida a los mediadores de los programas de Desarrollo).

¿Que opinión tiene Ud. del trabajo de los técnicos con los distintos productores de la zona? ¿tiene alguna opinión o referencia de otros trabajos los otros trabajos que Ud conozca?

- En el consorcio de riego
- Gobierno local
- En otros espacios de representación

¿Cuál y cómo es su relación con los técnicos de la zona?

¿Siente que ellos son como usted, que lo entienden? ¿Por qué?

¿Cuál es su opinión sobre los técnicos de desarrollo en general? Y ¿sobre los que trabajan en la zona? ¿Son útiles, son capaces, son idóneos, conocen su tema? ¿Se siente respetado y escuchado por ellos? ¿Qué reconoce en ellos o en su actividad profesional?

¿Por qué?

¿Sabe si hay grupos que lo critican? ¿Quiénes? ¿Por qué?

Tratar de identificar si lo ven como personas con algún tipo de poder o capacidad que aceptan o que critican

***Los de adentro y los de afuera, a partir de la identificación de la existencia en el discurso de un “nosotros” y un “ellos”.***

¿Considera que todos los habitantes son iguales o que hay distintos grupos?

¿Ud tiene vecinos o población de la zona con la cual se siente más en común, más un par, un semejante, gente de confianza?

¿Cuáles?

¿Por qué los cree diferentes?

Si apareciera algo vinculado con “los de afuera” avanzar en las preguntas sobre el tema, fundamentalmente buscando la existencia de diferencias entre ambos grupos (buscando

desgranar la idea de que los de adentro y los de afuera forman parte de grupos homogéneos, cuando no parece que esto fuese así).

#### **Últimas 4 preguntas**

Sobre *desarrollo*: qué opinan o piensan sobre el desarrollo del país, que valoran para el futuro del país y que sobre su propio futuro

Sobre *desigualdad*: que piensan de la desigualdad social, dónde la reconocen y cuales consideran que son las desigualdades que generan más conflictos. Pedir ejemplos.

Sobre *Territorio*: ¿Cómo describe lugar donde vive?, ¿Qué le gusta más de este lugar?, ¿Y menos? ¿Qué lo caracteriza más? ¿Todos los que viven aquí son del lugar? ¿Por qué? ¿Cree que los demás habitantes piensan igual que usted?

Sobre *Poder*. ¿Qué considera que tienen las personas más importantes del lugar? ¿Qué pueden hacer ellos que usted no? ¿Cómo se consigue tener o acceder a esas capacidades? ¿Qué le gustaría poder hacer a usted?

## Anexo 2. Listado e identificación de los entrevistados en los viajes de campo

<i>Nombre</i>	<i>Breve caracterización</i>
<i>Abel Rodríguez</i>	Tomero del consorcio de Riego Calchaquí y pequeño productor agropecuario.
<i>Adrian Acevedo</i>	Técnico del PSA a cargo del trabajo con los pequeños productores de pimiento desde 2008. Tiene vinculación directa con la cámara de pimentoneros.
<i>Alberto Mariño</i>	Gran productor de San Carlos.
<i>Alfredo Pais</i>	Profesor de Extensión Rural de la Universidad Nacional de Salta. Ex funcionario de la provincia de Salta en la Dirección de Desarrollo Rural.
<i>Alfredo Souleki</i>	Ex funcionario de AGAS, Gerente de Administración de Consorcios en la SRH.
<i>Ángel Rafael García</i>	Profesor de materias técnicas del colegio Secundario de San Carlos hasta el 2006. Posteriormente comenzó a desempeñarse como director nombrado del mismo colegio. Ha tenido vinculación con los técnicos de desarrollo del INTA por su rol de profesor.
<i>Carlos Cerezo</i>	Ex empleado de AGAS, Jefe de Programa de Control de Gestión en la SRH.
<i>Carlos Enrique Figueroa</i>	Candidato a diputado justicialista por el departamento de San Carlos, en 2005. Asesor del municipio de Angastaco y concesionario de la hostería municipal. Al asumir el cargo de diputado en las elecciones de ese año cambió su residencia (y la de su familia) a la localidad de Salta.
<i>Carlos Ghezzi</i>	Técnico de Desarrollo Rural con mas de 9 años en el territorio y vinculado a la OIT (INTA) de San Carlos y a la Red Valles de Altura.
<i>Cristina Camardelli</i>	Profesora de la Universidad de Salta. Secretaria de Política Ambiental del gobierno de Salta en 2008.
<i>Cristina Guanca</i>	Secretaria del Consejo Consultivo de Animaná.
<i>Cristina Rodríguez de Tula</i>	Concejala por el partido oficialista y periodista local.
<i>Cristina Sanz</i>	Coordinadora del PSA provincial y profesora de Extensión Rural en la Universidad Nacional de Salta.



<i>Nombre</i>	<i>Breve caracterización</i>
<i>Chris Van Dam</i>	Consultor internacional con residencia en la provincia de Salta. Experto en temáticas ambientales y particularmente forestales. Informante calificado en cuestiones vinculadas con los conflictos ambientales en la provincia.
<i>Daniel Carrizo</i>	Pequeño productor de San Carlos, ex vicepresidente del Consorcio de Riego Calchaquí (2002-2009).
<i>Diego Kalman</i>	Ing. Agrónomo. Técnico de desarrollo rural en la Oficina de Información Técnica del INTA. Desde su arribo a la localidad y durante todo el período analizado se desempeñó laboralmente en el mismo puesto.
<i>Eduardo Fabio Figueroa</i>	Senador del departamento de San Carlos en el período 2007-2011
<i>Fernando Cáceres</i>	Director del colegio Secundario de San Carlos durante el período 2005-2006.
<i>Francisco Alonso</i>	Técnico del PSA en la provincia de Salta.
<i>Gloria Párraga</i>	Técnica a cargo del Programa Productivo de Pimiento en la Secretaría de Asuntos Agrarios de la provincia de Salta.
<i>Guillermo Díaz</i>	Secretario de Obras Públicas del municipio de San Carlos en 2005.
<i>Javier Vargas</i>	Concejal por el justicialismo, 2007-2009. Político local en manifiesta oposición a la instalación de la mina de Uranio Don Otto.
<i>Josefina Ramos</i>	Directora del colegio primario de Angastaco. En 2008 se había jubilado y no residía más en la localidad de Angastaco.
<i>Juan Carlos Carpegna</i>	Director a cargo del Hospital de Angastaco en 2005. Luego de ese año cambió de lugar de trabajo y de lugar de residencia.
<i>Juan Carlos Cid</i>	Jefe de Dpto. Económico de la oficina de estadística provincial. Se desempeñó en el mismo cargo durante todo el período analizado.
<i>Juan Pablo López</i>	Sacerdote de la parroquia de San Carlos.
<i>Julia Pérez</i>	Pobladora de San Carlos. Propietaria de hostería particular, antropóloga.
<i>Julio Cesar Tula</i>	Ex intendente de riego en el municipio de San Carlos hasta que con el desmantelamiento de AGAS fue jubilado.
<i>Lázaro</i>	Poblador de San Antonio, miembro de la Com. Diaguita Calchaquí – Paraje San José, participantes del Encuentro Calchaquí – MNCI-Vía Campesina
<i>Lidia Díaz</i>	Gerente de Asistencias Primarias de Salud en hospital de Angastaco desde 1996 hasta la actualidad.

<i>Nombre</i>	<i>Breve caracterización</i>
<i>Ligia Estela Corbalán</i>	Directora del Colegio Primario de San Carlos. Opositora al gobierno local que no permitió la grabación de la entrevista. Se jubiló de su cargo en 2009 y comenzó a residir en la localidad de Cafayate.
<i>Liliana Lamayo</i>	Bioquímica del hospital de San Carlos.
<i>Lorena</i>	Pequeña productora en la localidad de San Antonio. Dirigente de la comunidad Diaguita Calchaquí local.
<i>Luis Arturo Colina</i>	Candidato a concejal por el partido oficialista. No permitió que la entrevista fuese grabada.
<i>Luis Carral</i>	Pequeño productor de pimiento de San Carlos. Presidente de la Cámara de Pimentoneros de San Carlos. Secretario de producción municipal a partir de 2008 con estrechos vínculos con el PSA local y provincial.
<i>Luis Espinoza</i>	Pequeño productor mediero de Angastaco.
<i>Magdalena Valdez</i>	Médica del Hospital de San Carlos.
<i>Mariana Perona</i>	Pobladora de Angastaco. Esposa del candidato justicialista a diputado por el departamento. Madre de 6 hijos en la escuela primaria y concesionaria de la hostería municipal de Angastaco.
<i>Miguel Ángel Vargas</i>	Concejal por el Partido Renovador de Salta en el período 2005-2007. Presidente del Consorcio de Riego Calchaquí (2002-2009), productor mediano de pimiento en San Carlos, propietario de un secador de pimiento (acopiador local).
<i>Mirta Dip Torres</i>	Ex funcionaria del Ministerio de Educación de la provincia. Concesionaria de la hostería municipal y pobladora con activa participación en la política departamental y en la escuela especial del municipio de San Carlos.
<i>Mirta Gonza</i>	Pequeña productora de San Carlos, artesana y participante de la Red Valles del Altura.
<i>Natalia Gutiérrez</i>	Profesora del colegio secundario de Angastaco y directora interina de la institución (2009)
<i>Nelson Federico Yanes</i>	Secretario de Gobierno del Municipio de Angastaco.
<i>Norberto E. Bourges</i>	Director General de la Dirección General de Presupuesto y Fiscalización Provincial. También fue presidente del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la Republica Argentina al momento de ser entrevistado.
<i>Norma Naharro</i>	Profesora en la Universidad Nacional de Salta. Directora de la Escuela de Antropología de la Facultad de Humanidades de la misma Universidad.

<i>Nombre</i>	<i>Breve caracterización</i>
<i>Ofelia Vázquez</i>	Funcionaria de la dirección de Estadísticas de la Provincia de Salta encargada del cálculo del PBG provincial. En 2008, estaba a cargo de la ejecución del CNA que comenzó ese año y actualmente sigue realizándose.
<i>Oscar Dean</i>	Ex empleado de AGAS. Coordinador general de la SRH.
<i>Rafael Figueroa</i>	Ex empleado de AGAS, Jefe de Programa Legal y Técnico.
<i>Ramiro Ragno</i>	Técnico del PSA a cargo de las actividades vinculadas al turismo rural de los pequeños productores en la zona.
<i>Ramón Atilio Rodríguez</i>	Ex empleado de AGAS e intendente de riego mientras funcionó PROIN S.A. Pequeño productor local.
<i>Raúl Chocobar</i>	Ex mediero de la estancia "La Arcadia" en Angastaco. Hijo del encargado y mediero de dicha estancia.
<i>Ricardo Bima</i>	Técnico del PSA en la provincia de Salta, incorporado en 2008 a cargo de la articulación de actores vinculados al desarrollo rural en la zona de los Valles Calchaquíes.
<i>Roberto Martorell</i>	Productor mediano de San Carlos (120 has, bajo riego). Falleció en 2008.
<i>Roberto Miralpeix</i>	Propietario de la estancia "El Carmen" en Angastaco.
<i>Roberto Vázquez</i>	Técnico de desarrollo rural por el PSA. Promotor de la formación de la cámara de pimentoneros de San Carlos. Candidato a intendente municipal por la alianza del partido Renovador-Frente para la Victoria en 2007, electo ese mismo año y en ejercicio hasta la actualidad.
<i>Rodolfo Rivas</i>	Secretario de gobierno de Angastaco (2009)
<i>Ruben Rando</i>	Vicepresidente del Consorcio de Riego Calchaquí (desde 2009) y pequeño productor de San Carlos.
<i>Santiago Escalante</i>	Pequeño productor en la localidad de San Antonio. Dirigente de la comunidad Diaguíta Calchaquí local.
<i>Sebastián Estéfano</i>	Director y profesor del colegio secundario de Angastaco.
<i>Silvia Quinteros</i>	Profesora del colegio secundario de Angastaco.
<i>Sonia Joso</i>	Docente del colegio secundario de San Carlos. Dueña de hostería de San Carlos.
<i>Vilma Díaz</i>	Secretaria del Consorcio de Riego Calchaquí (2002 hasta la fecha).

## BIBLIOGRAFÍA

- Adamo, S; Calvo A; Miraglia, M; Natenzón, C; Roldán, I; Sabassi, B y Villa, A. (1989) "Cuenca hidrográfica. Una exploración sobre el concepto", ponencia presentada en el Seminario-Taller sobre "Uso tradicional de recursos naturales en ecosistemas de montaña", UNJ/MAB-UNESCO/IUBS, San Salvador de Jujuy, agosto 27 a septiembre 1. 14 p.
- Almansi, F; Clemente, A. y Urquiza, G. (2004) "Autonomía y Gestión de Gobierno Municipal. El caso de la municipalidad de San Fernando" en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires. p. 93-122.
- Almansi, F. y Urquiza, G. (2004) "Descentralización y Organizaciones de la Sociedad Civil" en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires. p. 93-122
- Arqueros, M. 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*, 1er Ed., Buenos Aires. p. 135-167.
- Arqueros, M. X. y Manzanal M. (2004) "Interacciones y vinculaciones interinstitucionales para el desarrollo territorial - rural: el caso de San Carlos en Salta" ponencia presentada en las Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales del NOA, Universidad Nacional de Salta, 18 y 19 de Noviembre, publicado en CD. 25 p.
- Ataide, S. (2009) *Políticas de Planificación Regional y de Desarrollo Territorial Rural y conflictos territoriales concomitantes. Estudio de caso en la provincia de Salta (1960-2008)* Tesis para optar al título de Licenciada en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Bs As. 110 p.
- Auditoría General de la Provincia de Salta (2006) *Informe de Auditoría definitivo del Municipio de San Carlos para el período 2000-2003*. <http://www.agpsalta.gov.ar/frameinformes.htm> (Contacto 09-01-2009) 45 p.
- Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997) *Descentralización de los Servicios de Salud en la Argentina*, Serie Reformas de Política Pública N° 47, CEPAL, Santiago de Chile. 79 p.
- Boisier, S. (2004) "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente" en *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano - Regionales* (Vol. XXX, N° 90) Santiago de Chile. p. 27-40.
- Bonzi, L (2010) "Disputas territoriales en torno a la actividad minera en los Valles Calchaquíes, Salta. El caso de la mina Don Otto en el departamento de San Carlos" en Manzanal, M. y Villarreal, F. (Org.) (2010) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino*, Ed. CICCUS, Buenos Aires. p. 197-219.

- Castro H. y Reboratti, C. (2008) *Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición*, PROINDER, Serie Estudios e Investigaciones N°15. Buenos Aires, Argentina. 111 p.
- Cavarozzi, M. (1978) *Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico*. Documento CEDES/G.E. CLACSO N°12, Buenos Aires. 35p.
- 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. 31 p.
- Coraggio, J. L. (1997) *Descentralización, el día después...* Secretaria de Posgrado, Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Común Universidad de Buenos Aires, Bs. As. 122 p.
- Correa, R. E.; Frutos, M. E. y Quintana Villacorta, S. (2007) "Elecciones, representación y principio del consentimiento y legitimidad en la formación del Estado provincial salteño, 1821-1823" en *Revista Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta*, Año 6, Vol. 1, N° 6; Salta. 197-225 p.
- Cowan Ros, C. J. (2003) *Capital social e luta simbólica – O caso da red puna: uma experiência territorial de articulação social na província de jujuy, argentina*. Tesis presentada para optar al grado de Mestre em Desenvolvimento Rural - Área de Concentração em Agricultura, Meio Ambiente e Sociedade en el Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Puerto Alegre. 278 p.
- Da Silva B. N. A. (2007) *Agricultores Quilombolas, Mediadores Sociais E Segurança Alimentar: Uma Análise A Partir Das Condições E Estratégias De Acesso Aos Alimentos Da Comunidade Maçambique/ RS*. Tesis presentada para optar al grado de Mestre em Desenvolvimento Rural - Área de Concentração em Agricultura, Meio Ambiente e Sociedade en el Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Puerto Alegre. 123 p.
- 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. p. 335-365.
- Dean, O. (2008) *Diagnóstico hidrológico e hidrogeológico y caracterización de los sistemas de riego de la provincia de Salta*, FUNDESNOA. 127 p. Mimeo.
- Deponti, C. M. e Almeida, J. (2008) *Sobre o processo de mediação social nos projetos de desenvolvimento: uma reflexão teórica*. Porto Alegre. 25 p. Mimeo.
- Dirección General de Estadísticas de la provincia de Salta (2008) *Anuario estadístico provincia de Salta: Año 2008 - avance 2009*. <http://www.salta.gov.ar/estadisticas/> (contacto 10-09-2010) 360 p.

- Duchacek, I. (1986) "Mapas territoriales del poder: descentralización" en Duchacek, I.: *Mapas territoriales del poder*, Boulder- West View 3, chapter 3, s/d.
- Elias, N y Scotson J (2000 -1965-) *Os Estabelecidos e os Outsiders. Sociologia das Relacoes de Poder a partir de uma Pequena Comunidade*. Ed. Jorge Zahar, Río de Janeiro. 224 p.
- Escolar, M. (1997) "Democracia participativa, território y doutrina da descentralização. Ação política e reforma institucional no Estado Autônomo da Cidade de Buenos Aires" em Becker, Bertha; Miranda Mariana (org) *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Ed. UFRJ. Río de Janeiro, Brasil. 361-401 p.
- 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) p. 317-352
- Falleti, T. G. (2004<sup>a</sup>) "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*, IIED, Buenos Aires. 7-38 p.
- Falleti, T. G (2004<sup>b</sup>) "Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas", en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires. p. 93-122
- Feldfeber M. y Ivanier A. (2003) "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente" en *Revista Mexicana de investigación educativa*, vol. 8, N° 18, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México D.F. p. 421-445.
- Fernández, V.R.; Güemes, M. C.; Vigil, J. I. (2006) "Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial" en revista *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM)*. Vol. 37, N° 144. p. 33-71.
- Fernández, V. R. (2002) "Transformaciones del Estado y procesos de descentralización. La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global" en revista *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM)* Vol. 33, N° 128. p. 55-93.
- Filmus, D. (1997) "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto" en *Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana* (Nov. 3-5: San José)-CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Ministerio de Educación Pública. p. 13-26.
- Finot, I. (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión Pública, documento N° 12. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL, Santiago de Chile. 133 p.

- Foucault, M (1997[1981]) *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Ed. Alianza, Madrid. 186 p.
- Gajardo, C. (1938) *Apuntes históricos sobre San Carlos del Valle Calchaquí de Salta*. Ed. Casa Jacobo Peuser, Ltda. Buenos Aires. 295 p.
- Ghezzi, C. A. (s/f) *Desarrollo Socio Económico de los Pequeños Productores del Consorcio de Hidrico del Río Calchaquí Los Sauces, La Dársena y El Barrial (San Carlos, San Rafael)* Valles Calchaquíes, Salta. 46 p. Mimeo.
- González Villar, C. (2004) *Descentralización y reforma política estatal en América Latina*. Ed. Universitaria de Misiones, UNAM, Posadas. 151 p.
- Gottmann, J (1973) *The Significance of Territory*. The University Press of Virginia, Charlottesville. EEUU. 161 p.
- Haesbaert, R. (2004) *O mito da Desterritorialização. Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Ed. Bertrand, Rio de Janeiro. 395 p.
- Jouravlev A. (2001) *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*. CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 27. Santiago de Chile. 77 p.
- Justiniano, M. F. (2003) "La oferta ambiental y la construcción del estado provincial salteño (1880-1914)" en *Revista de Escuela de Historia*, Año 2, Vol 1, N°2. Disponible en <http://www.unsa.edu.ar/histocat/revista/revista0217.htm> (contacto 10-07-2008)
- Koffsmom A. (2002) *El Caso del Nuevo Hospital "El Milagro". Cuando la gestión eficaz permite superar la crisis de la salud*. Seminario internacional sobre reforma y gestión de la salud. 34 p.
- Lefebvre, H. (2005[1991]) *The Production of Space*, Trans. Donald Nicholson-Smith Blackwell, Oxford. 454 p.
- Leite, I. B. (2003) "Quilombos: questões conceituais e normativas" em *Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural*, Brasília, V. 01. 01-05 p.
- Linera, A. G. (2010) "El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación" en Linera, A. G.; Prada, R.; Tapia, L y Vega Camacho, O *El Estado. Campo de lucha*. CLACSO. La Paz, Bolivia. 9-42 p.
- Lipszyc, C. (2008) "Ciudadanía" en Di Tella, Torcuato S.; Chumbita, H., Gamba, S. y Gajardo, P. *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. Ed. Emecé, 3er Edición. p. 85-88.
- 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.cippec.org/> (consulta 10-04-2010)

- 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*, Ed. Bertrand, Río de Janeiro. p. 77-116.
- Lorandi, A. M. (1997) "El contacto hispano indígena y sus consecuencias ambientales" en Reboratti, C (comp.) (1997) *De hombres y tierras. Una historia ambiental del Noroeste Argentino*. Salta, Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste argentino. p. 39-48.
- Maceira, D. (2008) *Descentralización y Equidad en el Sistema de Salud Argentino*. Serie Nuevos Documentos CEDES N°39.
- Manzanal, M. y Arzeno, M. (2010) *Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual* PERT, Instituto de Geografía, FFyL-UBA. Mimeo.
- Manzanal, M.; Arqueros, M. X., Arzeno, M.; Nardi, M. A. (2009<sup>a</sup>) "Desarrollo territorial en el norte argentino. Una perspectiva crítica" en *Revista Eure*, Vol. XXXV, N° 105, Santiago de Chile. p. 131-153.
- Manzanal, Mabel; Arzeno, Mariana; Bonzi, Leandro; Ponce Mariana y Villarreal Federico (2009<sup>b</sup>) "Disputas por los recursos territoriales en el norte argentino: diversas expresiones de lucha, dominación y poder" en Manzanal M. y Neiman G. (2009) *Las agriculturas familiares del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*. 173-190 pp.
- Manzanal, M.; Caracciolo de Basco, M ; Arqueros, M. X.; y Nardi, M. A. (2008) *Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas*. Serie Estudios e Investigaciones N° 16. PROINDER-SAGPyA. Buenos Aires. 254 p.
- Manzanal, M. (2007<sup>a</sup>) "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. p. 239-317.
- Manzanal, M. (2007<sup>b</sup>) "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Manzanal, M.; Arzeno, M y Nussbaumer B (comp.) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, Ed. CICCUS, Buenos Aires. p.15-50,
- Manzanal M., Arqueros M . X., Arzeno, M; García, A.; Nardi, M.A.; Pereira, S. G.; Roldán I. E. y Villarreal, F. (2006<sup>a</sup>) "Territorio e Instituciones en el Desarrollo Rural del Norte Argentino" en Manzanal M, Neiman, G y Lattuada M (comp.) (2006) *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Ed. CICCUS. Buenos Aires. p. 211-250.
- Manzanal Mabel, García Ariel y Villarreal Federico (2006<sup>b</sup>) "Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México" Ponencia presentada en el IX Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y



- Territorio (RII). 16 al 19 de mayo de 2006. Bahía Blanca – Argentina. Publicado en CD.
- Manzanal, M. (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. p. 77-101.
- Manzanal, M. (1995) *Desarrollo y condiciones de vida en asentamientos campesinos. El caso de Cachi en los valles calchaquíes salteños*. Tesis para optar por el título de Doctora de la Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras (UBA) Buenos Aires. 373 p.
- Martínez Nogueira, R. (1992) “La reforma del Estado en Argentina. La lógica política de su problemática organizacional” en *Revista Perfiles Latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/México)* México, Año 1, N° 1 (diciembre 1992) p. 33-53.
- Mata de López, S. E. (2005) *Tierra y poder en Salta. El noroeste argentino en vísperas de la independencia*. Centro Promocional de investigaciones en Historia y Antropología -CEPHIA-, Universidad Nacional de Salta, Salta. 362 p.
- Ministerio de Economía (2010) *Complejos Exportadores Provinciales. Informe Anual*. Dirección de Información y Análisis Sectorial, Subsecretaría de Programación Económica, Secretaría de Política Económica, Buenos Aires. 68 p.
- Montaña, E; Torres, M. L.; Abraham, E.; Torres, E.; y Pastor G. (2005) “Los espacios invisibles. Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina” en revista *Región y Sociedad*, Vol. 17, N° 32. Ed. Colegio de Sonora, México. P. 3-32.
- Montecinos, E. (2005) “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática” en *Revista EURE*, Vol. XXXI, N° 93, Santiago de Chile, p. 73-88.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2007) "Los estudios de caso en la investigación sociológica" en Vasilachis I. (coord.) *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Serie Biblioteca de Educación, herramientas universitarias. Ed. GEDISA, Barcelona. p. 214-238
- O'Donnell, G. y Wolfson, L. (1993) “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas” en *Desarrollo Económico*, Vol. 33, No. 130. (Jul. - Sep.) p. 163-184.
- O'Donnell, G. (1979) “¿Que democracia? Respuesta a un comentario de E. Kvaternik” en *Desarrollo Económico*, Vol. 18, No. 72 (Ene. - Mar.) p. 607-612
- O'Donnell, G. (1977) *Apuntes para una teoría del Estado*. Documento CEDES/G.E. CLACSO N°9. Buenos Aires. 50 p.

- Obschatko, E. S (2009) *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*, PROINDER, Buenos Aires. 53 p.
- Obschatko, E. S.; Foti, M. P. y Román M. E. (2006) *Importancia de los Pequeños Productores Agropecuarios en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en Base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires; Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA., Ed. 2. 44 p.
- Orlansky, D. (1998) "Políticas de descentralización y desintervención estatal". Presentado en *XXI Congreso Internacional de LASA*, Latin American Studies Association, Illinois, 24 al 26 de septiembre de 1998. 22 p.
- Oszlak, O. (2007) "El Estado democrático en América Latina Hacia el desarrollo de líneas de investigación" en *Revista Nueva Sociedad* N° 210, julio-agosto, Caracas. p. 42-63
- Oszlak O. (2003) "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina" en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 168. (Jan. - Mar.) Buenos Aires. p. 519-543.
- Oszlak, O. (2001) El estado Transversal, en *Encrucijada UBA 6, Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires. p 30-41.
- Oszlak, O. (1999) "De Menor a Mejor. El desafío de la "segunda" reforma del Estado" en *Revista Nueva Sociedad*, Número 160, Caracas. p. 30.
- Oszlak, O y O'Donnell, G. (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, 1995, Universidad Nacional de Quilmes, Bs. As. p. 99-128
- Oszlak, O. (1982) "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad Argentina" en *Desarrollo Económico* Vol. 21, No. 84. (Ene. - Mar.) Bs. As. p. 531-548.
- Peñalva, S; Pírez, P y Rofman, A. (1989) "Centralización descentralización del Estado en la Argentina" en Serie Calderón Gutiérrez, F. y dos Santos, M. R. (coord.) *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? centralización/descentralización del Estado y actores territoriales*. Volumen 5, Colección Biblioteca de Ciencias Sociales. Colección Histórica. CLACSO. Bs. As. p. 101-162.
- Pais, A (2010) "Transformaciones en el espacio agrario: viejas y nuevas estrategias de reproducción social en el campesinado de Cachi, Salta" en Manzanal, M y Villarreal, F *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Ed. CICCUS, Buenos Aires. p. 155-174.
- Piccolo, A.; Giorgetti, M. y Chavez, D. (2008) *Zonas AgroEconómicas Homogéneas Salta-Jujuy*. Estudios Económicos y Sociología Rural INTA EEA Salta. Serie Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas de producción y recursos naturales, INTA, Bs. As. 120 p.

- Portantiero, J. C. (1979) "Gramsci y el análisis de coyuntura (algunas notas)" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 41, No. 1, México DF. p. 59-73
- Portes, A. (2006) "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual" en *Cuadernos de Economía*, v. XXV, n. 45, Bogotá. p. 13-52
- PROINDER (2003) *Proyecto de fortalecimiento institucional para el desarrollo rural*. Provincia de Salta. Consultor: Cátedra de Economía Agraria Facultad de Agronomía – UBA, Bs. As. 56 p. MIMEO.
- Prud'homme, R. (1994) *On the Dangers of Decentralization*. Policy Research, Working Paper 1252, World Bank, Washington DC. 118 p.
- Raffestini, C. (1980[1993]) *Por uma geografia do poder*, Série Temas, Volume 29, geografia e política. (Traducción al portugués de María Cecilia França) Ed. Ática. 266 p.
- Rebuffi, A. C. (2008) "La Rendición Telemática de Cuentas de los Municipios de la Provincia de Salta". Ponencia presentada en el *X Seminario Internacional de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del Instituto Nacional de Administración Pública de España*, Madrid. p. 8-32
- Rodrigo, L. (2006) "La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90" en *Revista Complutense de Educación*, Vol. 17, Núm. 1, Madrid. p. 89-100
- Salta, Argentina. (1998) Constitución de la Provincia de Salta.
- Salta, Argentina. (1987) Régimen Electoral de la Provincia. Ley 6444.
- Santos, M (2006[1996]) *A Natureza do Espaço Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. Ed. Universidade de São Paulo (Coleção Milton Santos; 1) Brasil. 260 p.
- Santos, M. y Silveira, M. L. (2005[2001]) *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Ed. Record, 7º Edición, Rio de Janeiro. 471 p.
- Santos, M. (2004[1994]) *Por otra globalización. Del pensamiento único a la conciencia universal*. Ed. Convenio Andrés Bello, 1º edición en castellano, Bogotá. 115 p.
- Santos, M. (1996) *De la Totalidad al Lugar*, Oikos-Tau, Barcelona, 167p.
- Santos, M. (1994) "O retorno do território" en Santos M.; de Souza, M., A., y Silveira M. L. (1994) *Território. Globalização e fragmentação*. Ed. Hucitec, Associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional. São Paulo, Brasil.
- Santos, M. (1988) *Metamorfoses do espaço habitado. Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. Ed. HUCITEC, São Paulo. 119 p.
- Saquet, M. A. (2007) *Abordagens e concepções de território*. Ed. Expressão Popular, São Paulo, Brasil. 200 p.

- Schiavoni, G. (2005) "El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)" en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 179 (Oct. - Dec., 2005) Bs. As. p. 435-453
- Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I. G. (2006) "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales" en Manzanal, M; Neiman, G y Lattuada, M (2006) *Desarrollo Rural, organizaciones, instituciones y territorio*. Ed. CICCUS. Buenos Aires. P. 71-102.
- Sen, A. (1999) *Desarrollo y Libertad*. Ed. Planeta, Madrid. 435 p.
- Silveira, M. L. (1997) "Territorio de las verticalidades y horizontalidades: una propuesta de método" ponencia presentada en *El Sexto Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Buenos Aires. 13 p. Mimeo.
- Silveira, M. L. (1995) "Totalidad y fragmentación: el espacio global, el lugar y la cuestión metodológica, un ejemplo argentino" en *Anales de la geografía de la Universidad Complutense*, número 14, Madrid. p. 53-61
- 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*, IIED, Buenos Aires. p. 39-85.
- Soneira, A. J. (2006) "La Teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss" en Vasilachis de Galdino (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Ed. Gedisa. Barcelona. p. 153-174
- Thwaites Rey, M. (2010) "Después de la globalización neoliberal ¿Qué Estado en América Latina?" en *OSAL*, Año XI, N° 27, abril, CLACSO, Buenos Aires. p. 19-43.
- Thwaites Rey, M. (1999) *El estado: notas sobre su(s) significado(s)* Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata. 30 p. Mimeo.
- Touraine, A. (2006) *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*. Paidós, Estado y Sociedad 135, Buenos Aires. 271 p.
- Tsagkoumagkos, P; González, M. C. y Román, M (2009) *Tecnología y pequeña producción agropecuaria en la Argentina. Una caracterización basada en el Censo Nacional Agropecuario 2002 y en estudios de caso*. FAUBA-PROINDER-MinAgri. Bs. As. 335 p.
- Vapñarsky, C. A. (2004) "Cuando el Caos Caracteriza la División Oficial del Territorio del Estado. A Propósito de los municipios Argentinos" en *Geo Crítica Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. VIII, núm. 162, 1 de abril. ISSN: 1138-9788.

- Vasilachis, I. (2007) "La investigación cualitativa", en VASILACHIS I. (coord.) *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Serie Biblioteca de Educación, herramientas universitarias. Ed. GEDISA, Barcelona. p. 23-64.
- Vasilachis, I. (1992) *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*, Ed. Centro Editor de América Latina, Bs. As. 216 p.
- Villar, A. (2007) *Políticas Municipales para el Desarrollo Económico Social. Revisando el Desarrollo Local*. Ed. CICCUS, Bs. As. 224 P.
- Villarreal, F.; y Manzanal, M (2010) "Descentralización del Estado y Concentración del Poder. El caso de la administración del agua en la cuenca del río Calchaquí, Salta, Argentina" Ponencia presentada en el *XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio -RII-*, Mendoza, Argentina, 23 al 26 de octubre. Publicado en CD. 20 p.
- Villarreal, F. (2009) *La descentralización en ámbitos rurales. El caso del municipio de San Carlos, Salta (Argentina)* Tesis para optar al título de Magister Scientiæ en Estudios Sociales Agrarios FLACSO/Argentina. 119 p.
- Villarreal, F. (2008) "¿Descentralización para todos? El caso de la provincia de Salta, Argentina." Ponencia presentada en el *X Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio -RII-*, Santiago de Querétaro, México, 20 al 23 de mayo. Publicado en CD. p. 20.
- Villarreal, F. (2007) "Participación y control político ¿Un resultado de la descentralización? El caso de San Carlos, Salta", en Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (comp.) *Territorios en construcción*. p.51-74.
- Villarreal Federico (2007<sup>b</sup>) "La descentralización en ámbitos rurales ¿beneficios para todos?" presentado en V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA 7, 8 y 9 de noviembre. Publicado en CD de las Jornadas.
- Villarreal Federico y Ariel García (2005) "El Proceso de Descentralización y Su Relación con el Desarrollo Rural-Local. Un análisis teórico." presentado en IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Facultad de Ciencias Económicas UBA 9, 10 y 11 de noviembre. Publicado en CD de las Jornadas.
- Wallerstein, I. (1991[2004]) *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina. 303 p.
- Wallerstein, I. (2003) "¿Qué significa hoy ser un movimiento anti-sistémico?", en *OSAL: Observatorio Social de América Latina*. No. 9 (ene.) Buenos Aires: CLACSO.
- Weber, M. (2006) *Política y Ciencia*, Leviatán, Bs As. 128 p.
- Weber, M. (2005[1922]) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1195 p.
- Yacobaccio, H. D. (1997) "Sociedad y ambiente en el NOA precolombino" en Reboratti, C (comp.) (1997) *De hombres y tierras. Una historia ambiental del*

*Noroeste Argentino*. Ed. Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades rurales del Noroeste Argentino, Salta. p. 26-38.