

# Política, territorio y medio ambiente





# Política territorio y medio ambiente

**PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

**MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**

Dr. Julio Alak

**SECRETARÍA DE JUSTICIA**

Dr. Julián Álvarez

**SUBSECRETARÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA**

Lic. María Florencia Carignano

**DIRECCIÓN NACIONAL DEL SISTEMA ARGENTINO  
DE INFORMACIÓN JURÍDICA**

Dra. María Paula Pontoriero



Elorza, Enrique  
Política, territorio y medio ambiente / Enrique Elorza y Gloria Trocello. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Infojus, 2015.  
252 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-3720-25-3

1. Derecho Público. I. Trocello, Gloria II. Título  
CDD 342

Fecha de catalogación: 09/02/2015

ISBN: 978-987-3720-25-3

Política, territorio y medio ambiente.

Edición: febrero de 2015

Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Sarmiento 329,  
C.P. 1041AFF, C.A.B.A.

Editado por la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica.  
Directora Nacional: María Paula Pontoriero

Directora de Ediciones: Laura Pereiras

Coordinadoras de contenido: María Rosa Roble - Cecilia Vanin

Responsable de diseño gráfico: Gabriela Fraga

Correo electrónico: ediciones@infojus.gov.ar

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [infojus.gov.ar](http://infojus.gov.ar)

El contenido de esta publicación expresa solo la opinión de sus autores, y no necesariamente la del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Todos los derechos reservados. Distribución gratuita. Prohibida su venta. Se permite la reproducción total o parcial de este libro, su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión en cualquier forma, o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, con la previa autorización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

# ÍNDICE



## Política y territorio

### La dimensión territorial de la política. Apuntes para el análisis político

Por GLORIA TROCELLO .....	p.	3
1. Introducción .....	p.	3
2. La perspectiva crítica en el estudio de la dominación .....	p.	4
3. Relaciones de dominación y territorio .....	p.	9
4. Dominación y territorialidad. El Estado hacia el interior del Estado nacional .....	p.	11
5. Conclusiones .....	p.	27

### El excedente económico y la disputa por el territorio

Por ENRIQUE ELORZA .....	p.	29
--------------------------	----	----

## Dinámicas territoriales del desarrollo desde la perspectiva del análisis institucional, productivo y territorial

### Desarrollo: análisis crítico desde la perspectiva del territorio y del poder

Por MABEL MANZANAL .....	p.	43
1. Introducción .....	p.	43
2. Desarrollo: ¿un devenir? ¿una política? Múltiples contradicciones .....	p.	46
3. Desarrollo y poder: un prolongado proceso histórico de ejercicio de la dominación .....	p.	49
4. Desarrollo: sus caracterizaciones espaciales a través de la política pública .....	p.	52

5. Territorio: producción social del espacio y expresión de relaciones de poder .....	p. 56
6. Territorios: de la globalización, de la descentralización y de la modernidad .....	p. 62
7. Desarrollo: desde las prácticas del Estado y de la dominación .....	p. 68
8. Un tema a investigar: el desarrollo como eufemismo del poder .....	p. 72

**Notas del estudio de un territorio. El caso del agua de riego en el departamento de San Carlos, Salta**

Por FEDERICO VILLARREAL.....	p. 77
1. El conflicto de “entrada” al territorio .....	p. 78
2. El acercamiento al conflicto .....	p. 80
3. La historia de San Carlos y el comienzo del conflicto .....	p. 82
4. La periodización como estrategia metodológica de análisis .....	p. 85
5. De la información a los conflictos y, de ahí, al territorio.....	p. 87
6. A modo de cierre.....	p. 88

**La visión del desarrollo rural desde el territorio. ¿Otro eslabón en la cadena de alquimias?**

Por ALBERTO ENRIQUE PÉREZ y MARÍA SILVINA SAIBENE.....	p. 91
1. Introducción .....	p. 91
2. Discusión teórica.....	p. 92
3. Análisis comparativo de dos casos en la provincia de San Luis .....	p. 96
4. Presentación de dos casos de DTR.....	p. 101
5. Interrogantes y cuestionamientos .....	p. 105
6. Análisis crítico de los estudios de casos.....	p. 108
7. Reflexión final.....	p. 109

**Transformaciones de la relación Estado-sociedad civil en clave socioterritorial. La experiencia vecinalista en la ciudad de Río Cuarto, Córdoba**

Por MARÍA BELÉN ROLFI y FLORENCIA PRINCIPI.....	p. 111
1. Introducción .....	p. 111
2. La producción social del espacio: una discusión conceptual .....	p. 113
3. Estado y sociedad civil: una compleja articulación.....	p. 116

4. El asociativismo vecinal en la ciudad de Río Cuarto: el barrio como comunidad .....	p. 119
5. Repensando la idea de comunidad. Entre el territorio y el lugar.....	p. 121
6. A modo de conclusión .....	p. 126

## El nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones

### Introducción al nuevo orden jurídico ambiental y sus manifestaciones políticas e institucionales

Por MARTA SUSANA JULIÁ .....	p. 131
1. Introducción .....	p. 131
2. La problemática ambiental y el estado de situación ante la Reforma de 1994 .....	p. 132
3. La Reforma de la Constitución nacional de 1994.....	p. 134
4. El sistema y la idea de un nuevo orden .....	p. 136
5. El nuevo orden ambiental nacional.....	p. 138
6. Las leyes de presupuestos mínimo y el nuevo orden.....	p. 142
7. Los efectos en las jurisdicciones provinciales .....	p. 145
8. Reflexiones finales .....	p. 146

### Políticas públicas ambientales: perspectivas de análisis

Por JORGE FOA TORRES.....	p. 149
1. Supuestos epistemológicos.....	p. 151
2. ¿Qué son los problemas ambientales?.....	p. 152
3. El Estado y el derecho.....	p. 153
4. Método y técnicas de investigación .....	p. 153
5. A modo de cierre.....	p. 154

### El nuevo orden jurídico ambiental y la tutela del patrimonio cultural: metamorfosis del derecho clásico

Por MARÍA EUGENIA PÉREZ CUBERO .....	p. 157
1. Introducción .....	p. 157
2. Delimitación conceptual de la noción de patrimonio cultural .....	p. 160

- 3. Circunscripción del referente normativo ..... p. 163
- 4. Metamorfosis de la lógica jurídica clásica ..... p. 168
- 5. Reflexión final ..... p. 171

### **La protección penal ambiental.**

#### **Su implementación en la provincia de San Luis**

- Por DIEGO LEONARDO CASTILLO ..... p. 173
  - 1. Introducción ..... p. 173
  - 2. El nuevo orden jurídico ambiental ..... p. 174
  - 3. La Administración y el derecho penal ambiental..... p. 174
  - 4. La Administración y la problemática ambiental en la provincia de San Luis ..... p. 178
  - 5. Conclusiones ..... p. 182

## **Formación e investigación sobre política, territorio y medio ambiente**

### **Presentación**

- Por ENRIQUE ELORZA Y GLORIA TROCELLO ..... p. 185
  - 1. Acerca del Ciclo de Formación e Investigación..... p. 185
  - 2. La Jornada de Investigación y Extensión ..... p. 186
  - 3. De los cursos de posgrado ..... p. 187
  - 4. Exposiciones de los panelistas de la Jornada..... p. 189

### **Una lectura —entre otras— sobre el desarrollo de los territorios**

- Por RICARDO D. THORNTON ..... p. 191

### **El rol del INTI San Luis en el Desarrollo Territorial**

- Por MIRTA L. POSSETTO ..... p. 197

### **Breve historia de las expresiones ambientalistas**

- Por JOSÉ ROBERTO ESPINOSA..... p. 205
  - 1. Consideraciones preliminares ..... p. 205
  - 2. Un nuevo paradigma. El desarrollo sustentable ..... p. 206



3. Hechos sobresalientes en Argentina luego de la cumbre de Estocolmo (1972) ..... p. 207

4. El derecho ambiental argentino ..... p. 209

5. Situación en la provincia de San Luis ..... p. 209

6. Planificación para el desarrollo ..... p. 211

**Derecho ambiental, políticas públicas y territorio**

Por MARTA SUSANA JULIÁ ..... p. 213

1. Introducción ..... p. 213

2. El derecho ambiental ..... p. 214

3. Las políticas ambientales ..... p. 216

4. El territorio ..... p. 218

5. Reflexiones finales ..... p. 220

**Bibliografía** ..... p. 221



# Notas del estudio de un territorio

## El caso del agua de riego en el departamento de San Carlos, Salta<sup>(1)</sup>

FEDERICO VILLARREAL<sup>(2)</sup>



En nuestras investigaciones partimos de considerar al territorio como un concepto eminentemente social, que si bien se encuentra en permanente construcción y debate, requiere para su comprensión en el espacio abordar las luchas internas (no siempre explícitamente manifiestas), estructuras y desigualdades que lo componen. Corresponde, entonces, reconocer en el territorio la existencia de relaciones de poder que suceden en el mismo y están influenciadas por procesos que ocurren en “lo local” y cada vez más en “lo global”. En este marco, optamos por la definición que propone Lopes de Souza,<sup>(3)</sup> quien afirma que “el territorio es fundamentalmente un

---

(1) Este artículo se enmarca en los Proyectos: PICT 0836 (FONCyT Agencia) y UBACyT F154, dirigidos por Mabel Manzanal.

(2) Licenciado en Economía y Administración Agrarias de la Facultad de Agronomía (FAUBA). Magíster en Estudios Sociales Agrarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —FLACSO/Argentina— y Doctor en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas —CONICET— en el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

(3) Ver LOPES DE SOUZA MARCELO, “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, en I. De Castro; P. Da Costa Gómez y Lobato Correa, R., *Geografía: conceitos e temas*, Río de Janeiro, Bertrand, 1995, pp. 78/79.

espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder".<sup>(4)</sup> El énfasis en este tipo de relaciones es porque se considera más importante en su definición que las características geoecológicas 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. La importancia del poder radica en que permite entender las dinámicas territoriales, o en otros términos, comprender cómo se producen y reproducen las relaciones sociales que constituyen este espacio geográfico.

Entonces, para la identificación y análisis del poder partimos del reconocimiento de conflictos territoriales que entendemos como disputas que se hacen públicas entre distintos actores por recursos o condiciones de producción y seguridad ambiental, en los cuales, por lo general, se enfrenta a sectores subalternos (pequeños productores, comunidades indígenas) con los vinculados al poder hegemónico en controversias habitualmente históricas por la tierra, el agua, la minería, la biodiversidad, la infraestructura.<sup>(5)</sup> La opción por este tipo de fenómenos sociales es metodológica porque los conflictos le otorgan visibilidad al poder que de otro modo se encuentra "oculto" en la supuesta "normalidad" del sistema y en expresiones del "sentido común".

Nuestros estudios de caso, por lo antedicho, constituyen uno de los principales ejes en torno a los cuales desplegamos nuestra estrategia metodológica de análisis, construcción y validación teórica. En este capítulo nos hemos propuesto relatar el desarrollo que adquirió la identificación de un conflicto territorial y el modo en el que iniciamos su análisis para, luego, avanzar en el estudio de otros conflictos que, en definitiva, nos han permitido profundizar en el conocimiento y comprensión del territorio.

## 1. El conflicto de "entrada" al territorio

El conflicto territorial identificado es por el agua de riego entre grandes y pequeños productores salteños. Esta disputa se localiza en el departamento de San Carlos, en la zona de los Valles Calchaquíes en la provincia de Salta. El área es árida, por esto la disponibilidad de agua para

---

(4) LOPES DE SOUZA MARCELO, *op. cit.*, pp. 77/116.

(5) MANZANAL, MABEL y ARZENO, MARIANA, "Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual", en *Revista GEOUSP - Espaço e Tempo*, n° 28, San Pablo, 2010, pp. 197/218.

las actividades agrícolas es igual o más importante que la tierra; en otros términos, la puesta en valor de los recursos productivos está supeditada a sus posibilidades de acceso al riego. Dada la importancia del agua para la vida, quien la controla ocupa un lugar de poder en la estructura económica local.<sup>(6)</sup>

El conflicto lo abordamos a partir del análisis de la administración del agua de riego y se da entre productores pequeños (integrantes del consorcio de riego Calchaquí) y grandes (del consorcio de riego Angostura-Las Juntas).<sup>(7)</sup> Esencialmente, la controversia se genera por la existencia de intereses económicos contrapuestos y la apropiación diferencial de agua entre quienes se encuentran río arriba (Angostura-Las Juntas) y río abajo (Calchaquí) en dicho tramo de la cuenca (ver Mapa 1).

Los productores del consorcio de riego Angostura-Las Juntas se resisten a implementar “destomes”.<sup>(8)</sup> Estos son, en su mayoría, grandes propietarios que obtienen agua directamente del río. En el caso de estudio, los “destomes” son necesarios durante las épocas de estiaje para que el recurso llegue a los productores de San Carlos (pequeños propietarios que obtienen el agua mediante una densa y extensa red de canales).<sup>(9)</sup>

(6) 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 (menor al 1%) de acuerdo a los datos provistos por la Secretaría de Recursos Hídricos (2010).

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

(8) “Destomes” es un término utilizado localmente y refiere a “no captar” agua directamente del río durante un período determinado (por ejemplo, una semana) para que llegue a quienes se encuentran río abajo.

(9) 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 con la distribución del agua de la cuenca entre todos los productores con 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 esta. Los turnos, en cambio, resultan de la administración y distribución del agua de riego entre los usuarios del servicio (en general, productores agropecuarios) y de estos surge 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.

Durante el estiaje, período que es determinante para la producción agropecuaria en general y para la supervivencia de los pequeños productores en particular, los productores “de arriba” disputan la captación de la mayor cantidad de agua posible para aumentar su producción e incrementar sus beneficios económicos. Por la misma razón, los pequeños productores de San Carlos vienen luchando históricamente por el respeto de los turnos establecidos y, de este modo, asegurarse la cantidad de agua necesaria para cultivar sus pequeñas parcelas.

## 2. El acercamiento al conflicto

Desde mediados de la década de 2000, desde el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) se han venido realizando investigaciones en el departamento de San Carlos. En aquel entonces el objetivo general se orientaba al análisis de las problemáticas institucionales y del desarrollo rural en ámbitos local-rurales de Misiones y Salta. En este marco general, y con la finalidad de avanzar en la investigación de maestría, a partir de 2005 y hasta 2009 indagamos sobre la descentralización del Estado y sus expresiones en un municipio rural.<sup>(10)</sup> Luego, el objetivo de las investigaciones se enfocó hacia la identificación y análisis de las formas de producción del territorio evidenciando las expresiones del poder y la desigualdad. Para esto, la entrada al análisis a través de un conflicto constituía la estrategia metodológica a seguir.

En San Carlos, si bien la problemática y desigualdad en el acceso al agua eran evidentes, la situación de conflicto en sí, su identificación y delimitación analítica fueron parte del trabajo de investigación. En efecto, en las investigaciones en torno a la institucionalidad y el desarrollo rural las problemáticas de los pequeños productores estudiadas estuvieron focalizadas en las dificultades que tenían para el acceso a los recursos, las características de su organización, la producción y comercialización de sus productos.<sup>(11)</sup> En relación a las expresiones locales de la descentralización,

(10) VILLARREAL FEDERICO, *La descentralización en un ámbito local. El caso del municipio de San Carlos, Salta*, Bs. As., Tesis para optar por el título de Magister en Estudios Sociales Agrarios, FLACSO/Argentina, mayo de 2009, 153 páginas.

(11) ARQUEROS, XIMENA y MANZANAL, MABEL, “Interacciones y vinculaciones interinstitucionales para el desarrollo territorial - rural: el caso de San Carlos en Salta”, en *Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales del NOA*, Universidad Nacional de Salta, 18 y 19 de Noviembre, de 2004; ARQUEROS XIMENA, “Territorio y tramas locales en

los fenómenos sociales abordados giraron en torno a la disponibilidad y uso de los recursos públicos, las características de los procesos políticos locales y las particularidades de los servicios del Estado.<sup>(12)</sup> Pero en ningún caso se habían reconocido disputas públicas en torno al agua que evidenciaran las relaciones de poder entre los actores locales. No eran mencionadas siquiera como una temática marginal. Pero, además, resultaba curioso que diferentes entrevistados locales y provinciales ante la pregunta explícita sobre la existencia de disputas en San Carlos expresaban que allí “no había conflictos” porque “era todo muy tranquilo”.

Desde nuestra perspectiva de análisis, era segura la existencia de conflictos, pero la falta de expresiones claras del mismo y la negativa de los entrevistados nos llevaron a dudar sobre las características que adquirirían estos en el territorio. Dos escenarios posibles nos planteamos en aquel momento: i) que en San Carlos no hubiese enfrentamientos de envergadura, y que la producción del territorio fuese a partir de expresiones de poder “micro” en los que falten actores organizados y una manifestación explícita de la conflictividad social (como, por ejemplo, conflictos entre particulares por el agua, la tierra u otros recursos), o ii) que estuviese operando un sistema de dominación lo suficientemente consolidado que fuese capaz de lograr la naturalización de las desigualdades y la negación del conflicto.

El segundo escenario era el acertado. El conflicto lo reconocimos mientras entrevistábamos a un pequeño productor que antes de dedicarse a la agricultura había trabajado durante muchos años en la administración del agua de riego en San Carlos. Así fue que al consultarlo sobre el tema del agua, su distribución y acceso, tanto en su finca como en el departamento, nos comenzó a relatar las amenazas y afrentas que había sufrido entre los 70 y 80 cuando tenía que exigirles el destome a los productores “de arriba”. En este contexto, también argumentó que la severa escasez de agua que estaban tolerando en aquel momento —2008— los productores del Consorcio Calchaquí tenía que ver con que los productores de arriba estaban otra vez apropiándose del agua que les correspondía a ellos. Ante esto, sin embargo, poco podían hacer

---

San Carlos, Salta”, en Mabel Manzanal; Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (comps.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Bs. As., CICCUS, 2007, pp. 135/166.

(12) VILLARREAL FEDERICO, *La descentralización...*, op. cit.

porque carecían del poder económico y de policía para hacer valer sus derechos ante los grandes propietarios. Este hecho nos sorprendió, porque como mencionábamos, hasta aquel momento el conflicto no había sido mencionado, estaba oculto o se escondía deliberadamente en los relatos. Recurrentemente se hablaba del “problema del agua” en relación a su escasez e, incluso, había sido permanentemente mencionado como una de las limitantes al desarrollo de los productores. Los problemas reconocidos en torno a este tema eran: el deterioro de los canales, la ineficiencia de los pequeños productores en su utilización, sequías, cambio climático e inoperancia política, entre muchos otros. Pero no se había mencionado antes como parte del problema la apropiación ilegítima del agua que hacen los poderosos o la histórica distribución desigual del recurso.

Al identificar el conflicto rearmamos la estrategia del trabajo de campo: reelaboramos el listado de preguntas incorporando el conflicto por el agua como un hecho concreto, incluimos nuevos actores a entrevistar (integrantes de la comisión del consorcio, tomeros, empleados y ex empleados del sistema de administración de aguas local y provincial, etc.) reorientamos nuestra búsqueda bibliográfica y documental, y redefinimos nuestra estrategia de observación hacia las expresiones del conflicto.

Dos cuestiones fueron centrales para el análisis y comprensión de la producción territorial: contar con información sobre la historia de San Carlos y el conflicto y, a partir de esto, optar por una estrategia de periodización para el estudio del territorio.

### 3. La historia de San Carlos y el comienzo del conflicto

Al comenzar a indagar sobre la disputa por el agua de riego recurrimos a fuentes primarias y secundarias para entender la lógica del conflicto. Una de las búsquedas iniciales estuvo orientada a identificar su origen, es decir, el momento histórico en que se generó y su relación con la historia misma del territorio. Dedujimos que el conflicto era de larga data porque el pequeño productor que lo mencionó por primera vez se refirió a este en dos momentos: en los 70 cuando trabajaba para la administración provincial y en la actualidad al mencionar que los grandes productores se estaban apropiando del agua que les correspondía. Esto nos indicó que la disputa llevaba al menos cuarenta años de antigüedad.

Tras indagar llegamos a la idea de que el conflicto podía comenzar a analizarse desde la constitución misma del Estado provincial en 1840. En aquel momento, el control y la administración del agua de riego estuvieron a cargo de las jurisdicciones locales. Dejarlo en manos de estas instancias del Estado significaba que el riego quedaría, de hecho, bajo el control de los grandes finqueros, porque ellos continuaban ejerciendo, como lo hicieron hasta ese momento, la dominación del territorio y sus recursos. 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 es el año de promulgación de la primera Constitución provincial y en 1840 se establece la delimitación político-administrativa de municipios y departamentos) se procedió a establecer un sistema descentralizado donde los departamentos (conformados en su mayoría por uno o pocas estancias) fueron las primeras jurisdicciones de gobierno a cargo del agua de riego. Por esto, pese a la conformación del Estado provincial, la administración del recurso continuó con similares características.

Desde comienzos del siglo XX, y una vez alcanzada la consolidación del Estado provincial, empezó a configurarse un interés manifiesto de parte de este por controlar el recurso y así 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.<sup>(13)</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. El riego, por ser decisivo para la actividad productiva de las zonas áridas, quedó entonces durante 106 años (1840 a 1946) bajo la supervisión de quienes desde la colonia concentraban el poder en los ámbitos locales.

Volviendo al territorio de San Carlos a principios del siglo XX, comenzó la disputa por agua entre los pequeños y grandes productores. Debido

(13) Se reconoce durante este periodo intentos provenientes del Poder Ejecutivo y Legislativo provincial para centralizar el dominio del agua en los años: 1901, 1908, 1919, 1925, 1928 y 1932.

ASHUR MAS DIEGO, "Salta. La institucionalización del agua", en T. Hoops y E. Ashur (comps.), *La crisis del agua en Salta. Entre la sequía y la inundación*, Michigan, Center for Latin American and Caribbean studies, Universidad Estatal de Michigan y Fundación CAPACITAR, 2004, pp. 127/188.



a que este conflicto superaba las posibilidades con las que en aquel momento la jurisdicción local contaba 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).

Como surge de la referencia, el conflicto se expresa a través del despojamiento de la zona, lo cual generaría reducción en la mano de obra disponible para la puesta en valor del espacio. Precisamente, en el marco de la investigación encontramos que el área de San Carlos se ha caracterizado por la presencia de pequeños productores que aportaban mano de obra a las haciendas, lo cual habría justificado el interés del Estado nacional y provincial en que los pequeños productores sigan habitando en la zona.<sup>(14)</sup> Así fue que durante el año 1911 se construyeron canales para el riego permanente de 1775 ha y 6000 ha temporarias financiadas por el Estado nacional pero que la provincia se comprometía a regular a través del control de los turnados.<sup>(15)</sup> La puesta en funcionamiento de estas obras llevó a establecer formalmente, y por primera vez, el sistema

(14) Se estima que la conformación de la localidad (capilla) de San Carlos (en un espacio perteneciente a una hacienda homónima) se haya producido en 1658 (GAJARDO, C., *Apuntes históricos sobre San Carlos del Valle Calchaquí de Salta*, Salta, Casa Jacobo Peuser, 1938, p. 295). Los primeros habitantes de este asentamiento compuesto por un templo católico, rodeado de un puñado de ranchos, habrían sido inicialmente indios conversos de las tribus que habitaban en las pendientes y quebradas (GAJARDO, C., *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 DE LÓPEZ, SARA, *Tierra y poder en Salta. El noroeste argentino en vísperas de la independencia*, Salta, Centro Promocional de Investigaciones en Historia y Antropología —CEPHIA—, Universidad Nacional de Salta, 2005, p. 362). Esta estructura fundiaria se ha mantenido hasta el presente.

(15) 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.

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

Así fue como se conformó un mecanismo formal de turnados 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.

#### 4. La periodización como estrategia metodológica de análisis

De acuerdo con Milton Santos sobre la base del control 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 un territorio.<sup>(16)</sup> Para operacionalizar esta propuesta, se parte de la identificación de períodos en un proceso dialéctico identificado con la existencia de nociones de "régimen" y "ruptura".<sup>(17)</sup> El régimen corresponde al conjunto de variables 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.

Reconocimos que el Estado provincial intervino en la regulación del agua desde su conformación y que el conflicto tenía diferentes manifestaciones

(16) Milton Santos define a la técnica "como un conjunto de medios instrumentales y sociales, con los cuales el hombre realiza su vida, produce y, al mismo tiempo, crea espacio" (SANTOS MILTON, *A Natureza do Espaço Técnica e Tempo. Razão e Emoção*, San Pablo, Editora da Universidade de São Paulo, 2006 [1996], Coleção Milton Santos, p. 260) Precisamente, creemos 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.

(17) SANTOS, MILTON, "O retorno do território", en Santos Milton; María Adélia de Souza y Maria Laura Silveira, *Território. Globalização e fragmentação*, San Pablo, Hucitec, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 1994, p. 458.

en función de las instancias de centralización-descentralización en la administración del recurso. Por esto, decidimos interpretar esas políticas como grupo de variables clave para la construcción de la periodización y el análisis de la producción del territorio.

Con esta estrategia metodológica reconocimos la existencia de cuatro períodos relacionados al accionar del Estado, los conflictos y el poder: la descentralización originaria (1840-1946), la centralización provincial (1946-1998), la vuelta a una administración descentralizada del agua (1998-2008) y la administración descentralizada con control provincial (2008 - a la fecha).<sup>(18)</sup> En la Tabla 1 se presentan los hitos considerados para la finalización de un período y el inicio de otro, las principales acciones del Estado provincial en cada uno de los períodos y las expresiones territoriales del conflicto.

Según cada uno de estos períodos, identificamos que el Estado ha tenido un rol más activo y de mediación en el conflicto —tal es el caso del segundo y cuarto período— o ha permanecido aparentemente ausente en la disputa, dejando librado el escenario a las disputas de poder entre los actores involucrados. En otros términos, en las instancias caracterizadas por una mayor descentralización, los grandes productores pudieron ejercer su poder sobre los pequeños con impunidad, mientras que durante los períodos en los que el Estado centralizó la administración del agua e intervino en el territorio los grandes productores tuvieron que “negociar” con el Estado para hacer prevalecer sus intereses. Pero en ningún momento se cuestionó la desigual distribución originaria del recurso entre los de arriba y los de abajo, es decir, no se problematizó el por qué un grupo reducido de productores puede regar cientos de hectáreas mientras que otro, significativamente más numeroso, debe estar a la espera de poder contar con agua para su supervivencia y tolerar mansamente los diferentes abusos de poder perpetrados por los grandes productores.

(18) VILLARREAL, FEDERICO, “El conflicto entre los productores de San Carlos (Salta) por el agua del río Calchaquí”, en M. Manzanal y F. Villarreal (orgs.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte argentino*, Bs. As., CICCUS, 2010, pp. 175/196; VILLARREAL, FEDERICO y MANZANAL, MABEL, “Descentralización y poder en la administración del agua de riego. El caso de la cuenca del río Calchaquí en el departamento de San Carlos, Salta, Argentina”, en *Revista Campo-Territorio: Revista de geografía agraria*, n° 12, vol. 6, Universidade Federal de Uberlândia, 2011, pp. 32/62.

## 5. De la información a los conflictos y, de ahí, al territorio

En el transcurso de la investigación fueron 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 su 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.

Las entrevistas realizadas en los 5 viajes de campo fueron introducidas, analizadas y sistematizadas en el programa Atlas Ti.<sup>(19)</sup> Este ordenamiento y análisis permitió revisar toda la información en conjunto e identificar los diferentes temas y procesos. Se reconocieron 1099 citas de posible interés de análisis, las cuales fueron ordenadas en 71 grupos o códigos. Cada uno de ellos representó una temática, proceso o área que apareció con diferente intensidad en el trabajo de campo, tal es el caso de otros conflictos que, a partir de la identificación del caso del agua de riego, surgieron en diferentes entrevistas y otras fuentes.

La sistematización y análisis de la información nos llevó a considerar al conflicto por el agua de riego como “puerta de entrada al territorio” porque a partir de esta disputa reconocimos otros conflictos de diferentes características que nos han sido útiles para entender la producción del territorio. Nos referimos a: i) disputas internas entre los regantes del consorcio de riego Calchaquí; ii) conflictos entre los grandes productores y los medieros del consorcio de riego Angostura-Las

(19) 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.

Juntas; y iii) discrepancias entre técnicos de San Carlos en torno a la visión del desarrollo.

Este abordaje del territorio nos permitió identificar, analizar e interpretar la densa red de relaciones e intereses que lo conforman. Reconocimos otras disputas y diferentes estrategias, permitiéndonos profundizar sobre las particulares formas que adquieren las relaciones de poder en un espacio geográfico específico. También nos permitió avanzar en el análisis de las desigualdades e identificar que estas son el resultado de un proceso de producción territorial histórica que se ha venido legitimando desde hace más de doscientos años.

## 6. A modo de cierre

Las teorías, al igual que los conceptos y las propuestas metodológicas, se encuentran en contante discusión y, por lo tanto, en permanente transformación. La metodología descrita en este capítulo nos permitió avanzar en el análisis y comprensión de la producción del territorio, sus desigualdades y algunos de los mecanismos que las han perpetuado por más de 200 años.

El conflicto que nos permitió “entrar” o comenzar a endentar el territorio no se expresaba claramente —de hecho, no era reconocido por los pequeños productores como tal porque estaba “naturalizado” y, por lo tanto, parte de su cotidianeidad—. Identificarlo, asociar los diferentes hechos sociales que lo han venido constituyendo, construir su historia, reconocer las estrategias desplegadas por los actores e, incluso, los vínculos con procesos extra locales y globales, ha sido parte de la investigación. Si bien quedan más interrogantes que respuestas, estamos seguros de haber colaborado en el entendimiento del territorio y en sus formas de producción y reproducción. Por esto, y porque queda mucho por indagar sobre este y otros muchos casos, promovemos las investigaciones que buscan entender las dinámicas de los territorios, es decir, quién y cómo se ejerce el poder en el espacio.

Creemos que profundizar en este tipo de temáticas permitirá avanzar en el desarrollo de propuestas que ayuden a entender las históricas y permanentes desigualdades, a la vez que aportaran elementos explicativos —conceptuales y metodológicos— que contribuirán a la crítica y el diseño de políticas que busquen una sociedad más justa, libre e igualitaria.

**TABLA 1. PERÍODOS EN LA ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DEL AGUA DE RIEGO SEGÚN EL CONFLICTO TERRITORIAL POR EL RECURSO EN EL DEPARTAMENTO DE SAN CARLOS, SALTA**

Período	Años (duración del período)	Hito que da paso a un nuevo período	Ruptura	Acciones del Estado provincial en torno al conflicto durante el período	Expresiones territoriales del conflicto
Descentralización originaria	1840-1946 (106)	1840-Conformación de las jurisdicciones sub-provinciales (municipios y departamentos). Administración local del agua de riego.		<p>Construcción de la estadística nacional y provincial.</p> <p>Establecimiento del sistema de turnados entre el consorcio de regantes Angostura-Las Juntas y el Consorcio de Riego Calchaquí.</p>	<p>Escasez de agua en los pequeños productores del Consorcio de Riego Calchaquí y despoblamiento de San Carlos.</p> <p>Los productores carecen de una institución o autoridad a quien recurrir ante los abusos de poder.</p>
Centralización provincial	1946-1998 (52)	1946-Promulgación del primer Código de aguas de Salta. La administración del agua pasa al Estado provincial. Se crea la Administración General de Aguas de Salta (AGAS).		<p>Control y administración del agua de riego a través de AGAS. Continuó el conflicto pero no modificó las desigualdades del territorio que las produce.</p>	<p>AGAS opera en el territorio con recursos económicos y humanos para el funcionamiento de los turnados y el mantenimiento y construcción de obras de infraestructura.</p> <p>Amenazas de muerte a quienes exigen el destome a los regantes del consorcio de riego Angostura-Las Juntas.</p>
Vuelta a una administración descentralizada del agua	1998-2008 (10)	1998-Modificación del Código de Aguas de Salta. El agua de riego pasa a ser administrado por los Usuarios (consorcios). Desarticulación de los órganos de control. Desaparece AGAS.		<p>Acciona por omisión (ausencia) en favor de los grandes productores del consorcio Angostura-Las Juntas y en perjuicio de los pequeños productores del consorcio de riego Calchaquí.</p>	<p>Traspaso abrupto, conflictivo y sin recursos de la administración del agua de riego a los regantes.</p> <p>Ausencia de instituciones a las cuales recurrir en el ámbito local y provincial.</p> <p>Incremento de las desigualdades territoriales por el abuso de poder.</p>
Administración descentralizada con control provincial	2008-continúa	2008-Reaparición de instituciones provinciales, creación de la Secretaría de Recursos Hídricos (sin poder de policía y la administración del agua de riego continúa en los consorcios).		<p>Opera como mediador en la resolución del conflicto.</p>	<p>Continúa el abuso de los de arriba en las tomas del agua de riego.</p> <p>Mediación del Estado provincial ante el conflicto que continúa sin resolución.</p> <p>Los pequeños productores encuentran dificultades para cumplir las exigencias burocráticas provinciales y para la gestión del sistema de riego.</p>

Fuente: Elaboración propia

Política, territorio y medio ambiente

**MAPA 1: ESQUEMA DEL CONFLICTO POR EL AGUA DEL RÍO CALCHAQUÍ EN MAPA HÍDRICO DEL DEPARTAMENTO DE SAN CARLOS, SALTA**

