

---

## Editorial

*H*asta hace algunas décadas, las orientaciones para guiar una política agraria capaz de lograr un desarrollo rural sostenido y, al mismo tiempo, resolver la pobreza en el campo, la extremada desigualdad social y el abastecimiento de productos alimenticios, eran relativamente simples: primaba el criterio según el cual una reforma agraria bien aplicada removería las barreras más importantes a la modernización económica y social y liberaría así las fuerzas productivas contenidas.

*El tiempo se ha encargado de mostrar que la relación entre las reformas agrarias y tan importantes resultados no es ni necesaria ni inmediata. Nuevas tendencias hacia la realización de reformas agrarias menos radicales y más a tono con la economía de mercado para enfrentar la pobreza rural quizás sean también insuficientes. La distribución de tierras no necesariamente resuelve aquello que se encuentra en el origen de esa pobreza: recursos de desigual calidad, deficiente educación de la población, atraso tecnológico y productividades muy bajas, escasez de infraestructura y, en última instancia, concentración del poder político y económico en las ciudades.*

*A esto hay que agregar la cada vez más densa relación de las economías nacionales con los mercados internacionales, la acelerada creación y aplicación de nuevas tecnologías en los países industrializados, el extraordinario peso de las empresas transnacionales y la consolidación –aunque problemática– de instancias internacionales reguladoras del comercio y de la propiedad intelectual, como la Organización Mundial del Comercio. Finalmente, la preocupación por la calidad del medio ambiente y de los recursos naturales se incorpora al complejo de dimensiones que una política agraria*

*debe considerar. La apertura temática del desarrollo rural es pues bastante grande.*

*Este complejo requiere cambios institucionales de primera magnitud. En esta edición de Debate Agrario se incluyen tres artículos que, desde diferentes perspectivas, abordan las implicaciones de los cambios institucionales en el manejo del agua. Axel Dourojeanni, jefe de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, y Andrei Jouravlev, nos ofrecen la segunda parte –la primera fue publicada en nuestra edición anterior– de su examen evaluativo de los mercados de agua en la experiencia chilena, experiencia puesta en marcha hace ya casi dos décadas. Los autores inciden particularmente en los efectos de las transferencias de este recurso y en los logros obtenidos por la aplicación de la legislación de aguas chilena. Además de ser el más completo realizado sobre el tema, este estudio reviste un interés especial por el hecho de que en varios países de la región se están discutiendo propuestas de normas orientadas a crear o regular mercados de agua, con la esperanza no solamente de una mejor utilización del recurso, sino de incentivar la inversión privada. Al respecto, es interesante –y no deja de sorprender– que una de las conclusiones del estudio sobre el punto sea que, siendo “una de las intenciones del Código de Aguas... promover la inversión privada en obras de riego”, la “conexión entre la transferibilidad de los derechos y los incentivos privados de inversión ha resultado sumamente débil si no inexistente, en parte por la baja actividad del mercado, los altos costos iniciales de modernización de obras de riego, así como otros factores”.*

*Otra dimensión del problema de gestión de los mercados de agua es la analizada por Simón Pedro Izcara, profesor de Sociología de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Al estudiar los cambios acelerados en una comarca española –El Campo de Dalías, en Almería–, que resultaron en lo que desde casi cualquier punto de vista podría considerarse como un sólido éxito económico, el autor constata que ese mismo éxito podría estar en la base de la no sostenibilidad de los logros por la sobreexplotación de los acuíferos de la comarca y la consecuente salinización de los suelos. Lo interesante es que los mismos agricultores, posiblemente influidos por sus propios logros, no llegan a aceptar ese hecho, y esa negación los conduce a continuar con prácticas que comprometen la viabilidad económica futura de sus empresas.*

*En el Perú, hace ya más de ocho años que se puso en discusión el primero de una serie de proyectos de ley para modificar la aún vigente ley de aguas. Ésta fue dada a fines de 1969, poco después de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria que cambió radicalmente la estructura de propiedad de la tierra y de organización del poder. Los sucesivos proyectos de ley aludidos –con una fuerte influencia de la legislación chilena– tienen como propósito transferir al sector privado la gestión del agua y la responsabilidad de invertir en la infraestructura de riego. Serían las llamadas Juntas de Usuarios las instituciones que tomarían a su cargo la gestión. En la práctica, desde hace algunos años modificaciones parciales a la ley de 1969 han ido transfiriendo esas responsabilidades del Estado a las juntas. Esta transferencia, sin embargo, es problemática por diversas razones que son puestas en evidencia en el artículo de Marcel Valcárcel e Ignacio Cancino. Los autores realizaron un estudio en el valle del Chillón, al norte de la ciudad de Lima y área de expansión urbana de la capital, sobre la situación de la junta de usuarios de riego de dicha cuenca. La importancia de la investigación cobra mayor relieve por el hecho de que estas instituciones han sido poco estudiadas, a pesar del papel crucial que están desempeñando en el manejo de un recurso escaso indispensable sobre todo en la árida costa peruana. El estudio muestra las potencialidades de las juntas para asumir sus crecientes compromisos, pero, al mismo tiempo, pone énfasis en sus importantes limitaciones, derivadas de deficiencias organizativas y de la escasa participación de los propios regantes. Limitaciones, por lo demás, que caracterizan también a muchas otras juntas de usuarios del país y que probablemente son una de las principales razones por las que, a pesar del tiempo transcurrido, aún no se haya dado la nueva ley de aguas.*

*El otro gran recurso natural que sustenta la actividad agraria es la tierra. Las instituciones que enmarcan su uso y transferencia también están cambiando, como lo ilustra, para el Brasil, el artículo de tres académicos de la Universidad de Campinas: Bastiaan Reydon, Ludwig Plata y Héctor Escobar. Desde 1850, con la Ley de Tierras, se generalizó el carácter mercantil de la tierra, y en la práctica este recurso natural fue usado tanto como factor de producción agraria cuanto como un activo de reserva de valor o de uso especulativo. Este último, fuente de sobreganancias para una clase terrateniente, ha generado y nutrido hasta la actualidad graves*

*problemas sociales y políticos cuya solución es urgente. Los autores presentan un análisis del proceso de intervención realizado en el Brasil en los últimos años y muestran cuáles han sido sus resultados. Concluyen que, a pesar de que en el período de gobierno de Fernando Henrique Cardoso la reforma agraria obtuvo logros superiores a los conseguidos en los treinta años anteriores, ésta debe profundizarse y acelerarse si se quiere efectivamente enfrentar los problemas sociales derivados de la gran concentración de la propiedad de la tierra.*

*La mejor distribución de la tierra trae como consecuencia, frecuentemente, la multiplicación de la pequeña agricultura familiar. Este ha sido el caso peruano después del fracaso de las cooperativas agrarias de producción –herederas de los recursos de las haciendas expropiadas por la reforma agraria de inicios de los años 70–, que luego fueron parceladas por los propios cooperativistas para configurar unidades familiares. Como parte de su opción económica neoliberal, el gobierno de Alberto Fujimori (que se inició en 1990 y debe culminar en el 2005) retiró desde sus inicios el tibio apoyo que diferentes instituciones estatales –en especial el Banco Agrario– prestaban a este sector abrumadoramente dominante, en términos cuantitativos, en el campo peruano. En un contexto económico nacional recesivo e internacional de apertura de mercados, la pequeña agricultura ha debido debatirse para sobrevivir, sin que aparezcan en el horizonte perspectivas reales de mejora. Jorge Torres Zorrilla, de la Universidad del Pacífico, intenta, a través de su trabajo incluido en esta edición, generar conciencia acerca de la necesidad y conveniencia de la promoción de la agroindustria en el Perú. Considera que la agricultura de contrato contribuiría a dar a la pequeña agricultura la posibilidad de adaptarse con éxito a los nuevos tiempos. Discute la articulación de la agroindustria con la agricultura, y presenta un análisis de la agroindustria en sus dos componentes naturales: agroindustria doméstica y agroindustria de exportación.*

*La necesidad de reformar las instituciones para estimular un desarrollo social y económico es consensualmente aceptada, pero las condiciones para lograr estas reformas y para que produzcan los efectos deseados pueden ser muy complejas y difíciles de alcanzar. La situación prolongada de atraso y marginación de amplios sectores de la población y la incapacidad y falta de voluntad política de*

*las clases dominantes y de los gobiernos pueden suscitar reacciones de distinto tipo de los excluidos. Más de un analista ha establecido comparaciones entre el gobierno del presidente Leguía (1919-1930) y el actual. En este marco son especialmente interesantes las contribuciones de Lewis Taylor, del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Liverpool, y de Luis Miguel Glave, del Instituto de Estudios Peruanos, y Jaime Urrutia, de CEPES, sobre el surgimiento del Partido Aprista Peruano en la década de los 30. Taylor para el caso de Cajamarca, y Glave y Urrutia para el de Ayacucho, estudian las condiciones que hicieron posible la emergencia del PAP. Taylor aborda dos temas: los lazos que se desarrollaron a fines de la década de 1920 entre un grupo de gente progresista en Cajamarca y Víctor Raúl Haya de la Torre, relación que daría a luz al partido en el departamento, y la forma como el PAP construyó una base social en la región entre 1930 y 1935. Glave y Urrutia inician su estudio con el colapso de la "República Autocrática" de Leguía y concluyen con el fin de otro autoritarismo, el "ochenio" del general Odría, y prestan especial atención a la composición y comportamiento de la elite huamanguina, en especial a su intelligentzia.*

*El Consejo Editorial*